الحدود الدستورية لحل البرلمان

دراسة مقارنة

الدكتور
علي سعد عمران
أستاذ القانون العام المساعد

الرضوان
للنشر والتوزيع

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَى عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾

صدق الله العظيم

الحدود الدستورية لحل البرلمان

(دراسة مقارنة)

الحدود الدستورية لحل البرلمان
(دراسة مقارنة)

الدكتور

علي سعد عمران

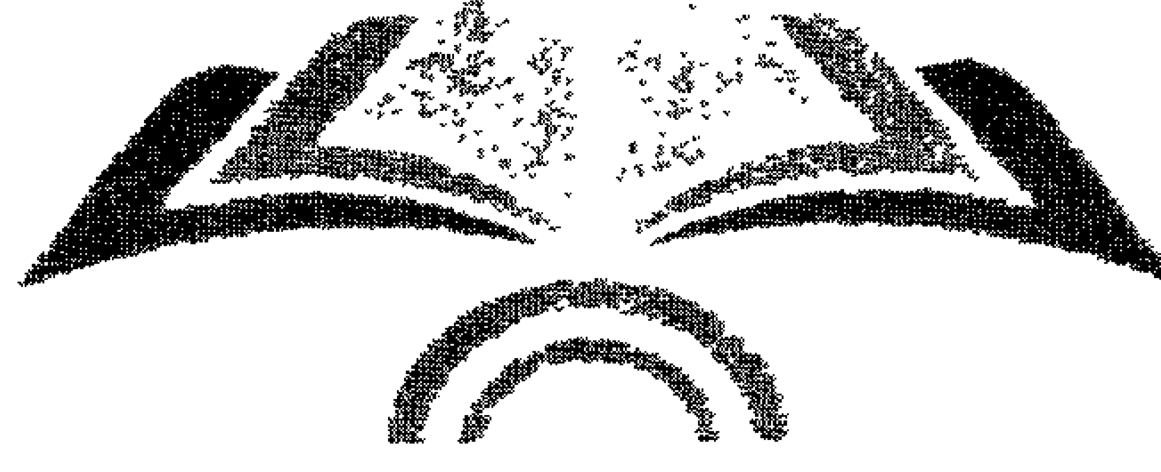
أستاذ القانون العام المساعد

الطبعة الأولى

2016م - 1437هـ



دار الرضوان للنشر والتوزيع - عمان



الرضوان
للنشر والتوزيع
رقم التصنيف: 342.07
علي سعد عمران
الحدود الدستورية لحل البرلمان دراسة مقارنة
الواصفات: البرلمان//الدستور

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية (2015/3/1288)

ردمك ISBN 978-9957-76-435-7

المملكة الأردنية الهاشمية
عمان – الأردن – العبدلي – شارع الملك حسين
قرب وزارة المالية – مجمع الرضوان التجاري – رقم 118
هاتف 4611169 6 962+ هاتف 4616436 6 962+ فاكس 4616435 6 962+
ص ب 926141 عمان 11190 الأردن
E-mail: info@daralredwan.com
www.redwanpublisher.com

الإهداء

إلى روح أبي وأختي .....ذكرى ووفاء

إلى مقام أمي ....إيثارا وعطاء

إلى زوجتي ....سكنا وهناء

إلى نور المستقبل ..... منة الله وزهراء

المحتويات

الفصل الثاني

الحدود السابقة على حل البرلمان

الفصل الثالث

الحدود اللاحقة على حل البرلمان

مقدمة عامة

موضوع البحث

يقضي مبدأ المشروعية الدستورية بخضوع سلطات الدولة جميعها عند ممارسة وظائفها إلى تلك الحدود المثبتة في صلب الوثيقة الدستورية ، ذلك لان من وظائف الدستور في الدولة الديمقراطية إقامة التوازن بين السلطة والحرية من جهة ، وبين سلطات الدولة من جهة أخرى ، لذا يكون على كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث (التشريعية ، التنفيذية والقضائية) أن تمارس اختصاصاتها وتنظم علاقاتها مع السلطة الأخرى وفقا للنصوص الدستورية المبينة لذلك كله ، هذه النصوص التي تضع جملة من الحدود التي لا يمكن تجاوزها من لدن هذه السلطة أو تلك ، وإلا أضحى تصرفها مشوبا بعدم الدستورية لتجاوزه تلك الحدود المذكورة ، وبتحقق ذلك يتحقق سمو الدستور ويوصف بأنه القانون الأعلى في الدولة ، ولعل هذه النتيجة هي ما تصبو إلى تحقيقها الدساتير من خلال النص عليها في ثناياها.

وحل البرلمان بوصفه واحدا من تلك التنظيمات الدستورية ، يجب أن تكون ممارسته من لدن السلطة المختصة به متفقا مع ما يتضمنه الدستور نفسه من حدود ، وأن يكون تنظيم الحل وحدوده متسقا والمبادئ الدستورية العامة التي تتضمنها الأنظمة الدستورية التقليدية وغير التقليدية. ذلك بأن الحل كما هو موجود في النظام البرلماني التقليدي ، نجده موجود أيضا في الأنظمة الأخرى ، غير أن دوره الأساسي في النظام البرلماني يكمن في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، حيث تعطي الدساتير البرلمانية لكل سلطة مجموعة من الوسائل التي من خلالها تستطيع تحقيق هذا التوازن المنشود . فنلاحظ أن الدساتير تمنح للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وفي حال تعسفها أو مخالفتها للدستور يكون للسلطة التشريعية تقرير

مسؤولية السلطة التنفيذية وسحب الثقة منها ، وهذه الوسيلة تعرف بالمسؤولية الوزارية ، والتي قد تكون فردية أو جماعية تضامنية .

ويقابل هذه المكنة الدستورية للسلطة التشريعية ، مكنة أخرى ولكنها ممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، حيث يحق للأولى حل الثانية في حالة تعسفها أو تعنتها في مواقفها إزاء الأولى .

على أن حل البرلمان لا يؤدي دور التوازن فقط بل إن استعمالاته لم تعد مقتصرة على أسباب بذاتها أو لتحقيق غايات بعينها كانت أساس نشأته ، بل تجاوز ذلك كله لينتقل إلى ما هو أبعد من ذلك ، وهذا التطور الدستوري في نظام الحل ، رافقه تعدد في الحدود التي تنظم ممارسته من لدن السلطة المختصة به ، فكان تعددا ملحوظا من حيث الكم والنوع .

إشكاليات موضوع البحث :

يعد حل البرلمان من التنظيمات الدستورية المشتركة بين عدد من الأنظمة السياسية القائمة في وقتنا الحاضر – ماخلا النظام الرئاسي التقليدي – ، لذا نرى إن الحل منظم في عدد كبير من الدساتير ، غير إن موضوع بحثنا يثير الإشكاليات الآتية :

1. يحيط مصطلح الحل نوع من الغموض وعدم الدقة في تحديد معناه ، حيث بات من الضروري بيان المقصود بحل البرلمان ابتداء ، لأن هناك جملة من الإجراءات الدستورية التي تؤثر في سير العمل البرلماني بل وعلى وجود البرلمان نفسه أو على أعضائه . فهل تعد مماثلة للحل في أثاره ؟ أم أن الأخير يقوم على معنى محدد يتميز به عن ما عداه بحيث يرتب آثارا قانونية لا يرتبها غيره من الإجراءات الدستورية ؟.

2. السلطة التي لها الاختصاص في حل البرلمان هل تعد سلطة مطلقة بحيث تحل البرلمان دون أي قيد أم إنها سلطة مقيدة تقف عند حدود معينة لا يمكن لها تجاوزها إعمالا لمبدأ المشروعية الدستورية ؟ ومن ثم ما هي صور الحل التي يمكن أن تتحقق فيها هذه الحدود ؟ .

3. نتيجة لغموض وعدم وضوح فكرة حدود حل البرلمان ، فيثار التساؤل عن أنواع هذه الحدود وكيفية تنظيمها في دساتير دول المقارنة ؟ .

4. تنظيم أي حد من حدود حل البرلمان في دستور دولة ما ، يعني أن المشرع قصد الأخذ به لأهميته ، فما هي المسوغات التي قد تدعو بالمشرع الدستوري إلى ذلك ، فلا بد من وجود فلسفة تشريعية لتوجهات المشرع في هذا الأمر . هذه المسالة التي لم تعالج بصورة علمية دقيقة – بحسب اطلاعي على الأقل في الفقه العربي – ، فهي من المسائل التي يكتنفها الغموض وعدم الوضوح .

5. حينما عالج الدستور العراقي لعام 2005 ، شأنه شأن الدساتير الأخرى ، موضوع حل البرلمان في المادة (64/ أولا) منه ، فان مطالعة هذه المعالجة الدستورية تثير الإشكاليات المتأتية من التساؤلات الآتية : بأي صورة من صور الحل اخذ الدستور العراقي ؟ وما هي الحدود التي تضمنها الدستور بخصوص الحل ؟ وهل الصورة المتبناة للحل والحدود التي تنظم كيفية ممارستها ذات فائدة علمية وعملية ؟ هل تتفق النصوص الدستورية التي نظمت الحل وحدوده من حيث المضمون مع طبيعة النظام السياسي الذي اخذ به الدستور في المادة الأولى منه ؟ .

منهجية البحث :

في ضوء ما سبق إيضاحه من معان ارتأينا أن تكون دراسة المباني على وفق المنهجية المقارنة بين دساتير متعددة ومختلفة في بنائها الدستوري غير إنها تجتمع في أخذها بفكرة حل البرلمان وإيرادها للحدود المنظمة لاستخدام هذا الاختصاص

الدستوري ، مع الأخذ بالمنهجية التحليلية للنصوص الدستورية والاتجاهات الفقهية في هذا المقام . والأنظمة الدستورية المقارنة ستكون :

الدساتير الأجنبية :

النظام الدستوري البريطاني ، القانون الأساسي الألماني لعام 1949، الدستور الفرنسي لعام 1958 ، الدستور اليوناني لعام 1975 ، الدستور الاسباني لعام 1978 والدستور التركي لعام 1982 .

ومن الدساتير العربية انتقينا : الدستور اللبناني لعام 1926، الدستور الأردني لعام 1952، الدستور الكويتي لعام 1962 ، الدستور الجزائري لعام 1996 ، الدستور اليمني لعام 2001 ، الدستور المغربي لعام 2011 ، والدستور المصري لعام 2012 .

ومن الدساتير العراقية انتخبنا : القانون الأساسي لعام 1925 ، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 والدستور الحالي لعام 2005 .

وعلى ذلك ستكون المقارنة في ظل الدساتير النافذة مع إلقاء نظرات في الدساتير السابقة للدول المذكورة في أعلاه ، مع الإشارة إلى دساتير الدول الأخرى وذلك حسب مقتضيات البحث.

ولعل السبب في اختيارنا لهذا العدد من الدساتير يرجع إلى طبيعة موضوع البحث نفسه حيث أن الحدود التي تتبناها الدساتير متعددة ومختلفة في الوقت نفسه ، فما يأخذ به دستور ما قد لا يأخذ به غيره من الدساتير. فضلا عن ما قد توفره لنا كثرة الدساتير من الوقوف على أفضل التنظيمات الدستورية لموضوع البحث وهو ما يمكن لنا من الأخذ بأحسن ما يتفق منها ودستورنا الحالي .

خطة البحث :

سنبحث موضوع حدود حل البرلمان في ثلاثة فصول مسبوقة بمبحث تمهيدي وعلى وفق الخطة المذكورة في أدناه :

المبحث التمهيدي : نشأة وتطور حل البرلمان .

الفصل الأول : ماهية حل البرلمان .

الفصل الثاني : الحدود السابقة على حل البرلمان .

الفصل الثالث : الحدود اللاحقة على حل البرلمان .

ثم نختم بحثنا بخاتمة نثبت فيه أهم النتائج المستخلصة من البحث والتوصيات التي نراها .

المبحث التمهيدي

نشأة وتطور حل البرلمان

إنّ البحث في التأصيل التاريخي لحل البرلمان ، إنما هو بحث في نشأة البرلمان نفسه بوصفه مؤسسة دستورية ، هذه المؤسسة التي ظهرت في بداية الأمر في بريطانيا ، والتي نشأ فيها النظام البرلماني وترعرع وانتشر بعد ذلك إلى بقية دول العالم[1]. ويجب ملاحظة أن النظام البرلماني في بريطانيا لا يُعد بحد ذاته وليد التأمل العقلي من خلال النظريات والآراء الفلسفية وإنما هو وليد الأحداث التاريخية فيها[2]. وحل البرلمان

(1) حري بالإشارة أن لا تلازم بين وجود البرلمان والنظام البرلماني في ظل الأنظمة السياسية الحديثة ، ذلك لأن البرلمان كمؤسسة دستورية موجود في النظم السياسية الأخرى . ينظر د. محمد كامل ليلة : النظم السياسية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، بلا سنة طبع ، ص549 –550 ، د. عبد الحميد متولي : الأنظمة الجمهورية في مختلف صورها ، مجلة الحقوق ، السنة 5، العدد3–4 ، جامعة الإسكندرية – كلية الحقوق ، 1951 ، ص323. هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فأن القول ببرلمانية نظام ما لا يعني أن البرلمان هو المصدر الحقيقي ونقطة الارتكاز في ممارسة السلطة السياسية وإلا لكان نظام حكومة الجمعية ، ولكن يعني أن هذا النظام المتبع في الدولة يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون والتوازن بينهما ولاسيما التشريعية والتنفيذية مع سيطرة الحكومة المسئولة عن إدارة شؤون البلاد بصورة حقيقية ، ولذا سمي النظام الانجليزي بنظام حكومة الوزارة . ينظر بول سيلك ، رودري والترز : كيف يعمل البرلمان ، ترجمة د. علي الصاوي ، القاهرة ، مكتبة الشروق الدولية ، 2004 ، ص410، د. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، ط3 ، القاهرة ، مكتبة عبد الله وهبة، 1946 ، ص178. وعليه عرف جانب من الفقه الدستوري النظام البرلماني بأنه "نظام سياسي يحقق فصل السلطات ويقضي بالتعاون الدائم بين رئيس الدولة والبرلمان بواسطة المجلس الوزاري ، الذي يتقاسم من جهة إدارة الحكم مع رئيس الدولة ومن جهة ثانية يعتبر مسئولا أمام البرلمان" . اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد وآخران ، ج1 ، بيروت ، الأهلية للنشر والتوزيع ، 1974 ، ص213 .

(2) أدمار أيسمان : أصول الحقوق الدستورية ، ترجمة عادل زعيتر ، القاهرة ، المطبعة المصرية ، بلا سنة طبع ، ص86 .

إجراء مرتبط بوجود البرلمان نفسه . لذا فأننا سنتناول هذا المبحث على وفق الخطة الآتية :

المطلب الأول : نشأة البرلمان .

المطلب الثاني : نشأة حل البرلمان .

المطلب الثالث : تطور حل البرلمان .

المطلب الأول

نشأة البرلمان

يرجع ظهور البرلمان إلى عهد ملوك الساكسون[1]، حيث أنشئ مجلس سميّ (مجلس الحكماء) من رجال الدين ورؤساء المقاطعات والقادة العسكريين وكان وجود هذا المجلس وإنهاء وجوده بحلّه من سلطات الملك ، وعلى الرغم من تمتع هذا المجلس بصلاحيات عديدة غير أنها كانت استشارية في الواقع نظراً لسلطة الملك المطلقة آنذاك[2].

وبعد أن فتح الملك (وليام الفاتح) بريطانيا عام 1066، اتبع التقليد نفسه ، حيث كان يدعو النبلاء ورجال الدين والقادة العسكريين إلى اجتماعات دورية ثلاث مرات في السنة للتداول في شؤون المملكة والذين كان يضمهم (المجلس الكبير)[3]، الذي لم يكن يتمتع بسلطات فعلية بل استشارية ماخلا بعض الاختصاصات القضائية[4]. ولقد لعبت الحروب دوراً ايجابياً في تغير طبيعة بعض صلاحيات المجلس الكبير ، حيث دأب الملك هنري الثاني على دعوة هذا المجلس للانعقاد وبصورة

---

(1) يعد الساكسون ، الانجليز ، الجوت . من القبائل الجرمانية التي احتلت الجزر البريطانية بعد حروب مع الرومان الذين بدورهم احتلوا هذه الجزر لعدة قرون بعد أن كانت مأهولة من قبل أقوام السلت ، ومما ساعد على اتحاد الجزر البريطانية فيما بعد وتكوينها "المملكة المتحدة" بعد أن كانت عبارة عن ممالك صغيرة هو انتشار الديانة المسيحية فيها مرة ثانية بعد أن قضت عليها القبائل الجرمانية التي كانت وثنية الديانة . ينظر د. عفيفي كامل عفيفي : الأنظمة النيابية الرئيسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2002 ، ص125.

(2) د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، بيروت ، دار النهضة العربية ، 1973 ، ص296-297.

(3) د. جمال سلامة علي : النظام السياسي والحكومات الديمقراطية ، ط2 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2007 ، ص81 .

(4) اندريه هوريو : المصدر السابق ، ص202 .

متكررة للتشاور وإبداء الرأي في شأن الضرائب التي يراد فرضها لتمويل تلك الحروب[1]. وقد أدت كثرة فرض الضرائب إلى إثقال كاهل النبلاء وكبار الملاك وهو ما انعكس بدوره على جموع الشعب فحدثت الحرب الأهلية بين المذكورين والملك (جان سان تير) انتهت بتوقيع العهد الأعظم عام 1215[2] . وكان من ضمن مواده المهمة عدم جواز فرض الضرائب بدون موافقة (المجلس الكبير) ومن هنا بدأت السلطة التشريعية للبرلمان في الأمور المالية تنتظم قانوناً ، وبعد أن انتظمت اجتماعات المجلس الكبير مارس نوعين من الاختصاصات : **الأولى** قضائية بوصفه محكمة استئناف لبعض الدعاوى ، ومحكمة للدعاوى التي يرى الملك ضرورة فصله فيها وكذلك الفصل في الاتهامات الموجهة إلى أعضائه وكبار رجال الدولة .

أما **الثانية** فهي الاختصاصات التشريعية حيث كان اختصاصه التشريعي الضريبي على قدر من الأهمية فلا يمكن فرض أية ضريبة دون موافقته . أما بالنسبة للتشريعات الأخرى فكان دوره يقتصر على إبداء آراء استشارية حول مشاريعها أو المراسيم الملكية . وقد تطورت تسمية هذا المجلس بعد ذلك إلى مجلس اللوردات .

وفي عام 1254 دعا الملك هنري الثالث من كل مدينة ومقاطعة فارسين أثنين وأثنين آخرين من النبلاء تنتخبهم مناطقهم للاشتراك إلى جانب الأعضاء الأصليين في اجتماعات المجلس الكبير[3]. وفي عام 1258 قام البارونات[1] في أكسفورد بإنشاء

(1) د. عفيفي كامل عفيفي : المصدر السابق ، ص128 .

(2) د. جمال سلامة علي : المصدر السابق ، ص82-83 .

(3) د. السيد صبري : المصدر السابق ، ص70 وما بعدها ، د. محسن خليل : المصدر السابق ، ص297 وما بعدها . ومما هو جدير بالذكر إن فكرة وجود برلمان يتضمن نواباً عن الشعب كانت من أفكار "سايمون مونت فورت" والذي عمل فعلاً على تحقيقها في عهد الملك هنري الثالث لإبداء النصيحة إلى الملك وقد أجبر الملك على قبولها لحاجته إلى الأموال الضريبية لتمويل الحروب وقد تأكدت فكرة "سايمون" بعد ذلك اندريه هوريو: المصدر السابق ، ص202 .

مجلس حمل لأول مرة اسم "برلمان" ونجح هذا المجلس في أن يفرض على الملك مرسوماً سُميّ "بأحكام أكسفورد" الذي أكد على ضرورة التزام الملك بما جاء في العهد الأعظم من أحكام فضلاً عن منح البرلمان مزيداً من الصلاحيات(2) .

وكان البرلمان الذي تشكل عام 1295 مصداقاً لكلمة مجلس نيابي بعد التجربة الأولى عام 1245 حيث ضم عدداً من الأعضاء الذين استدعاهم الملك عام 1245 فضلاً عن الأعضاء الأصليين "مجلس اللوردات"(3)، فأصبح هناك أربع فئات في المجلس ، كل فئتين متجانستين مع بعضها ولكنها غير متجانسة في مجموعها ، لذا انفصلت فئة الممثلين عن الفئة الأولى النبلاء ورجال الدين ، وأخذوا يجتمعون في مكان خاص مكونين مجلساً ثانياً أطلق عليه "المجلس النموذجي" والذي سُميّ بعد ذلك "مجلس العموم".

وإزاء عدم التجانس هذا فقد انفصل كلا المجلسين رسمياً عام 1351 وشكلا مع بعضهما البرلمان البريطاني المكون من مجلسين هما اللوردات والعموم ، وقد تقرر أن يكونا متساويين في الاختصاص التشريعي وان تصدر القرارات بأغلبية كل منهما . غير أن مجلس العموم بدأ نفوذه بالتزايد في مجالي التشريع ورقابة الحكومة دون مجلس اللوردات(4) .

ومما هو جدير بالذكر أن الاختصاصات الاستشارية لمجلس العموم البريطاني قد انتهت بصدور وثيقة الحقوق (The Bill of Rights) عام 1689 ، فأصبحت الملكية مقيدة، حيث ألغيت سلطة الملك في تعطيل نفاذ القوانين أو الإعفاء منها ، كما أكدت

---

(1) البارون ، نبيل ، وفي انجلترا أدنى درجات النبالة ، في البلاد الأخرى هو أحد النبلاء :Baron . ينظر قاموس أكسفورد ، انجليزي – عربي ، دار جامعة أكسفورد للطباعة والنشر ، 1980 ، ص51 .

(2) للتفاصيل ينظر د. جمال سلامة علي : المصدر السابق ، ص85 وما بعدها .

(3) المصدر نفسه ، ص89–90 .

(4) د. محسن خليل : المصدر السابق ، ص301 .

عدم فرض أية ضريبة دون موافقة البرلمان ، وقيدت سلطة الملك على أموال الدولة بإقرار ميزانية للدولة وللملكية أيضاً، كما قيدت هذه الوثيقة حق الملك في إصدار الأنظمة الإدارية ، فلا تصدر إلا إذا كانت تنفيذاً لقانون برلماني[1] .

على أن وجود البرلمان أصبح من مقومات النظام النيابي[2] ، حيث أضحى وجود مجموعة من النواب ينتخبهم الشعب لمدة محددة يمارسون مهاماً على قدر من الأهمية تتمثل أساسا بالتشريع والرقابة ، جوهر النظام البرلماني . لذا نجد أن البرلمان بوصفه مؤسسة دستورية لها حضور في الأنظمة السياسية جميعها (النظام البرلماني ، النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية)[3] . بل وحتى الأنظمة المختلطة التي تأخذ بأكثر من عنصر من عناصر الأنظمة المذكورة معاً[4] .

---

(1) لتفاصيل أوفى حول نصوص هذه الوثيقة ينظر :

A . W . Bradley , K . D .Ewing : Constitutional and Administrative Law, 14 ed , P.E.L , London , 2007 , P.14 .

(2) يقوم النظام النيابي على الأسس الآتية :

- برلمان منتخب من الشعب يمارس اختصاصات حقيقية .
- تأقيت مدة نيابة البرلمان .
- استقلال عضو البرلمان عن ناخبيه .
- تمثيل عضو البرلمان للشعب باجمعه .

ينظر في ذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2003 ، ص367-370 . د. سعيد السيد علي : المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2005 ، ص312 وما بعدها .

(3) د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق، ص549 -550. د. عبد الحميد متولي : المصدر السابق ، ص323.

(4) حول النظام المختلط ينظر د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية ، بغداد المكتبة القانونية ، 2008 ، ص191 – 193 . د. محمد طه بدوي ، د. ليلى أمين مرسي : مقدمة إلى العلوم السياسية ، الإسكندرية ، الدار الجامعية ، 1999 ، ص 168 – 170 .

ولابد لنا من الإشارة إلى نشأة البرلمان بوصفه مؤسسة دستورية في العراق الذي يبدأ تأريخه الدستوري منذ بداية قيام الدولة العراقية وتأسيس النظام الملكي فيه عام 1921[1] ، فقد شهدت الحقبة الأولى من التاريخ الدستوري العراقي بعد قيام العراق دولة منفصلة عن الدولة العثمانية ، أول دستور مكتوب ذي حكم ملكي نيابي فكان ذلك القانون الأساسي لعام 1925[2]. الذي انشأ برلمانا (مجلس الأمة) مكونا من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الأعيان وذلك وفقا للمادة (28) من القانون الأساسي . ثم جاءت حقبة العهد الجمهوري ، والتي اتسمت بظهور مرحلتين : **الأولى** تميزت بظهور دساتير تركيز السلطة في هيأة جماعية أو بيد شخص واحد ، وذلك انطلاقاً من كون هذه الدساتير ذات مصدر انقلابي وقد ابتدأت هذه المرحلة من عام 1958[3]. ولعل أهم ما يميز هذه المرحلة إنها شهدت غياب الفصل بين السلطات مع ما يرتبه ذلك من آثار على طبيعة النظام السياسي[4]، وعلى الحقوق والحريات[5]. وكذلك انعدام الوجود القانوني للمجلس النيابي في اغلب دساتير هذه المرحلة كدستور 1958، 1963 ، 22نيسان 1964 ، 1968. أما دستور 29 نيسان 1964 فقد بين في المادة (61) بأن مجلس الأمة هو الهيأة التي تمارس السلطة التشريعية ، غير

---

(1) S. J. Al - Kadhem : Constitutional and Administrative Law , Baghdad University Press , 1994 , P.29 .

(2) د. رعد ناجي الجدة : التطورات الدستورية في العراق ، بغداد ، بيت الحكمة ، 2004 ، ص3 .

(3) د. عبد الحسين شندل عيسى : نظام الحكم في العراق وفق دساتيره المعاصرة ، بغداد ، المكتبة القانونية، بلا سنة طبع ، ص6 .

(4) د. إبراهيم طه الفياض : مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة ، في كتاب "دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية في الدستور العراقي الجديد" ، جامعة دي بول، 2005 ، ص106-109 .

(5) د. حسان محمد شفيق العاني : الدستور وكفالة حقوق الإنسان ، في كتاب" دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية في الدستور العراقي الجديد" ، جامعة دي بول ، 2005 ،ص175 .

أن هذا المجلس لم ير النور قط ، ودستور 1970 لم يذكر البرلمان إلى عام 1980 حيث عدل ليوجد المجلس الوطني ، الذي لم يكن برلمانا حقيقيا في تلك الحقبة [1].

أما المرحلة الثانية فقد اشتملت على صدور وثيقتين دستوريتين هما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، والذي نظم البرلمان في ثنايا نصوصه الذي اسماه بالجمعية الوطنية وذلك في المادة (30/ج) . ودستور 2005 ، الذي اوجد برلمانا مكونا من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد حسب نص المادة (48) منه [2] . وهذه المرحلة يسميها بعض الباحثين بمرحلة الدساتير المدنية التي تقوم على إتباع الآليات الديمقراطية للحكم المدني ومن أهمها الانتخابات ليتم تداول

---

(1) بخصوص الوضع الدستوري للمجلس الوطني في دستور 1970 ينظر علي سعد عمران : ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل – كلية القانون ، 2006 ، ص 69 – 70 ، 85-87، 132-133، 160-161 ، 164-166 ، 170 ومابعدها .

(2) غير إن الدستور قد أجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وبدورته الثانية التي يعقدها بعد نفاذ الدستور ذاته وذلك وفق نص المادة (137)، ومجلس الاتحاد هذا يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم . واعتقد أن التنظيم المتقدم قد جانبه الصواب ، حيث كان من الأولى على المشرع الدستوري أن ينظم مجلس الاتحاد في صلب الدستور ذاته لا بقرار يصدر من مجلس النواب وذلك لأهمية هذا المجلس لكونه يمثل المصالح المتميزة للأقاليم هذا من ناحية ومن ناحية ثانية أهمية المهام التي ستناط به من تشريعية ورقابية ، ومن ناحية ثالثة سيكون ذلك أكثر اتفاقاً مع ما هو سائد في دساتير الدول الاتحادية الأخرى التي تنظم كلا المجلسين في صلبها مباشرةَ – كالدستور الأمريكي لعام 1787 والألماني لعام 1949 والسويسري لعام 2000 - . وأخال أن السبب وراء هذا الخلل في التنظيم الدستوري مرده إلى قيام المشرع الدستوري العراقي بإعطاء النتائج دون المرور بالمقدمات الصحيحة ، فهو قد أقر بوجود دولة اتحادية في نصوصه دون أن تكون قائمة على ارض الواقع (سوى إقليم واحد في العراق) ولعل هذا ما جعله يقحم المحافظات غير المنتظمة في إقليم - التي تدار بأسلوب اللامركزية الإدارية بنص الدستور ذاته ولا علاقة لها باللامركزية السياسية التي يفترض توافرها في الدولة الاتحادية ألفيدرالية - في مجلس الاتحاد .

السلطة سلمياً دون الركون إلى العنف وبعيداً عن تدخل القوات المسلحة [1] . فضلاً عن اعتناقها لمبدأ الفصل بين السلطات بصورة صريحة [2] . ولم يقيض للمرحلة الأولى من العهد الجمهوري أن تنتهي إلا بتدخل أجنبي في العراق [3] .

والملاحظ أن الدساتير العراقية سالفة البيان لم يكن للإرادة الشعبية دور في وضعها أو إقرارها ، حيث إنها دائماً ما كانت تصدر من الحكام أنفسهم [4] ، أو من القوات الأجنبية المحتلة كما في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 [5] ، ماخلا دستور 2005 الذي صدر بطريقة الاستفتاء الشعبي فكان أول دستور عراقي يقره الشعب أملاً في إقامة نظام حكم ديمقراطي [6] .

---

(1) د. عدنان عاجل عبيد : القانون الدستوري ، النجف الأشرف ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، 2010، ص261 .

(2) لقد نصت المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة على أن (نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي ..... والفصل بين السلطات) ، كما جاء في المادة (47) من دستور 2005 بأن تتكون السلطات الاتحادية من التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات .

(3) د. عدنان عاجل عبيد : المصدر السابق ، ص261 .

(4) د. منذر الشاوي : النظرية العامة في القانون الدستوري، عمان ، دار ورد للنشر والتوزيع ، 2007 ، ص269.

(5) د. حميد حنون خالد : قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، في كتاب " دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية في الدستور العراقي الجديد " ، جامعة دي بول ، 2005، ص421 ، 430 . على أن هذا الدستور جوبه عند صدوره بمعارضة شعبية تزعمها المرجع الديني آية الله العظمى علي الحسيني السيستاني واصفاً إياه بأنه انتكاسة للديمقراطية في العراق . ينظر د. حسنين المحمدي بوادي : غزو العراق بين القانون الدولي والسياسة الدولية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2005 ، ص70 .

(6) د. غازي فيصل مهدي : نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان ، بغداد ، 2008 ، ص3. لذا فان دراستنا ستنصب على تنظيم حل البرلمان في دساتير العراق للأعوام 1925 ، 2004، 2005 لانعدام الفائدة العلمية من دراسة ما سواها من دساتير تركيز السلطة .

المطلب الثاني

نشأة حلّ البرلمان

إذا كانت نشأة البرلمان تتميز بالقدم فأن "الحلّ" يتميز بالقدم أيضاً لإتحادهما في الموضوع . وإذا كان الملك قد أوجد البرلمان لمساعدته في الحصول على الأموال اللازمة لتمويل الحروب وتقديم الآراء الاستشارية في سائر المسائل الأخرى ، فأن معارضة البرلمان لسياسة الملك كانت تؤدي إلى حلّه عن طريق عزل البرلمانيين من لدن الملك[1].

وعندما تظهر الحاجة لاجتماع البرلمان من جديد فللملك إما استدعاء البرلمانيين السابقين شخصياً أو إجراء انتخابات جديدة ، الحالة الأولى يمكن وصفها بأنها تأجيل لجلسات البرلمان وأما الثانية فيمكن عدُّها حلاً للبرلمان بالمعنى الصحيح[2] .

ولعل السبب في هكذا تكييف أنه لم يكن هناك قانون ينظم أدوار انعقاد البرلمان[3] . لذا فقد كانت سلطة حل البرلمان امتيازاً ملكياً يمارسه الملك وفقاً لإرادته وتنفيذاً لسياسته الشخصية[4]. وإيجاداً لأغلبية برلمانية تؤيد هذه السياسة الشخصية الأمر الذي أدى إلى نشوب خلافات بين الملك والبرلمان نفسه[5] . مما أثر أخيراً على

---

(1) د. مُريد أحمد عبد الرحمن حسن : التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 2006 ، ص227 .

(2) M . EZ . Gordon : Histoire Du Regime Parlementaire Anglais , Revue AL Qanoun wal Igtisad, 1xeme Annee ,No1, 1939, P.154 .

(3) د. السيد صبري : مركز التاج وامتيازاته في انجلترا ، مجلة القانون والاقتصاد ، السنة 19، العدد3-4 ، جامعة القاهرة – كلية الحقوق ، 1949 ، ص394 .

(4) G. Burdeau : Manuel Droit Constitutionnel , 21 ed ,L.G.D.J. Paris, 1988, P.139 .

(5) أحمد عبد اللطيف إبراهيم : رئيس الدولة في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، 1996 ، ص319 .

وجود البرلمان ، حيث أن مبدأ انتظام اجتماعات البرلمان وبصورة دورية - والذي جاهد البرلمان كثيراً في سبيل تقريره – قد تم خرقه من لدن الملكية مرات عديدة ، إذ تم حل البرلمان وتعطيل عمله النيابي ولمدد زمنية طويلة ، فقد حُلَّ البرلمان مثلاً في عام 1498 ولم ينعقد مرة أخرى إلا في عام 1554، كما أن الملك شارل الأول قد حل البرلمان في عام 1629 وعطل الحياة النيابية لغاية عام 1640 حيث دعا البرلمان للاجتماع تحت ضغط الحصول على الأموال لتمويل الحرب[1] .

هذا ولم يثبت وجود البرلمان ودوره كسلطة حقيقية إلا بعد صدور وثيقة الحقوق عام 1689 ، حيث بدأت سيادة البرلمان البريطاني بالظهور لتتفوق على سيادة الملكية[2] ، وقد بدأ الفرق يظهر بين إجرائي تأجيل جلسات البرلمان وحلّه – بوصف الأخير اجراءً متميزاً عن الأول – وكان ذلك بمناسبة ضرورة موافقة البرلمان على قانون الميزانية ، واتفاق مجلسيه على مشروعات القوانين[3] .

وانطلاقاً من ذلك فقد صدرت قوانين عدة تبين مدة نيابة البرلمان ، حيث صدر قانون الدورات البرلمانية (The Trriennel Act) عام 1694 ليحددها بثلاث سنوات . ثم صدر (Septennial Act) ليجعلها سبع سنوات وذلك في عام 1715 ، وفي عام 1911 عدَّل القانون الأخير بقانون (The Parliament Act) ليحدد هذه المدة بخمس سنوات فقط ، تحتسب من اليوم المحدد لاستدعاء البرلمان للاجتماع بعد انتهاء الانتخابات العامة[4] .

(1) د. علاء عبد المتعال : حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2004 ، ص13-16 .

(1) S. J. Al - Kadhem : op . cit , *P*.16 .

(3) أحمد عبد اللطيف إبراهيم : المصدر السابق ، ص320 .

(3) A . W. Bradley, K . D . Ewing : op . cit , *P*.187 .

وفي عام 1701 حدث خلاف بين حزبي المحافظين والأحرار ألقى بظلاله على الرأي العام ، لذا قدم الشعب مجموعة من العرائض إلى الملك يطالبه فيها بحل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة ، وبالفعل استجاب الملك للرغبة الشعبية وحلَّ المجلس ، وتسويغاً لدستورية هذا الحلِّ ، أصدر مجلس العموم قراراً بيّن فيه حق الشعب في رفع العرائض إلى الملك يطلب منه دعوة البرلمان للانعقاد أو حلَّه ، وبعد ذلك تكرر طلب حلِّ البرلمان من الشعب وذلك في عامي 1710و1769(1) .

وفي عام 1782 قدمت وزارة "بورتلاند" مشروع قانون لإصلاح نظام إدارة الهند، ولم يكن الملك موافقاً على هذا المشروع فسعى إلى مجلس اللوردات لحمله على وقفه ، وكان المجلس متفقاً مع وجهة نظر الملك فرفض المشروع ، فأنتهز الملك هذه الفرصة وعزل الوزارة بالرغم من تأييد الأغلبية البرلمانية لها – المشكلة من ائتلاف أحزاب المعارضة بزعامة نورث وفوكس – غير أن الملك آنذاك لم يكن على وفاق مع هذه الوزارة وصرح أكثر من مرة بعدم ثقته بها ثم دعا الملك السيد "وليم بت" لتأليف

تجدر الإشارة إلى أنه قد صدر قانون عام 1641 جعل مدة نيابة البرلمان ثلاث سنوات مع عدم جواز حلِّ البرلمان إلا برضاه غير أن هذا القانون لم يطبق ، وفي العام ذاته أصدر الملك شارل الأول نصاً آخراً يقضي بعدم حلِّ البرلمان إلا بعد موافقته – أي البرلمان ذاته – وكان ذلك في عهد " البرلمان الطويل " الذي سُميّ كذلك لطول مدته من عام 1640-1653 ، وفي عام 1644 أستبدل هذا النص بآخر أكد على قاعدة اجتماع البرلمان لمدة ثلاث سنوات . ينظر د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص16-17 . وقد قدمت مقترحات من وزارة السيد "براون" في عام 2007 لإصلاح النظام الدستوري البريطاني وكان من ضمن تلك المقترحات تقليل مدة مجلس العموم إلى ثلاث سنوات لان – بحسب وجهة نظر الوزير الأول براون – مدة الخمس سنوات طويلة وهي مدعاة لإثارة المنازعات ، بحسبان المدة المقترحة كانت موجودة في السوابق الدستورية البريطانية من جهة ، وإنها من جهة ثانية متفقة مع ما هو سائد في مجموعة من الدول الأوربية الأخرى التي تحدد ولاية البرلمان بمدة لا تزيد على الأربع سنوات . غير إن هذه المقترحات لم تقر بصورة رسمية في مجلس العموم. ينظر :

R. Hazell : Constitutional Reform in the United Kingdom , *P*.92 . www.springer.com

(1) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1988 ، ص61 .

الوزارة الجديدة وكانت الأغلبية البرلمانية لا تزال تؤيد الوزارة المقالة ، وصوتت على عدم الثقة بالوزارة الجديدة ، غير إن "وليم بت" لم يقدم استقالته وظل مستنداً إلى ثقة الملك الذي كان مؤيداً من مجلس اللوردات وأغلبية الرأي العام التي لم تكن راضية عن الائتلاف البرلماني ولا عن مشروع القانون المذكور ، ثم بدأت المعارضة ذات الأغلبية بالانقسام داخل مجلس العموم فأستغل "بت" هذه الظروف واتفق مع الملك على حلّ مجلس العموم وتم ذلك وأجريت الانتخابات عام 1784 التي فقدت فيها المعارضة 160 مقعداً مما دل على عدم تأييد الشعب لسياسة البرلمان[1] . ومنذ هذا التاريخ أصبح الحلّ أحد المكونات الرئيسة للنظام السياسي الانجليزي[2].

وأفرزت هذه الأزمة قاعدة برلمانية جديدة تقضي بأنه : إذا اختلف البرلمان والوزارة واشتد ذلك بينهما فللوزارة بدلاً من الاستقالة أن تطلب من الملك حلّ البرلمان وإجراء انتخابات جديدة[3].

ومن هنا ظهرت قاعدة حق الوزارة في حل البرلمان بوصفه أداة توازن للعلاقات التي تربط الوزارة والبرلمان من ناحية ولكي لا تبدو الوزارة مجردة من أية وسيلة فعالة لمواجهة البرلمان بإثارة مسؤوليتها السياسية أمامه التي قد يترتب عليها استقالتها من ناحية أخرى[4].

---

(1) وهكذا تولى "بت" الوزارة بناءً على ثقة الملك وأغلبية مجلس العموم . للتفاصيل ينظر د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : القانون الدستوري ، المطبعة المصرية ، 1937 ، ص280 – 281 ، د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص607-609 .

(3) M. EZ . Gordon : op . cit , P.154 .

(3) خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، 1997 ، ص65 .

(4) د. عفيفي كامل عفيفي : المصدر السابق ، ص186-187 .

هذه المسؤولية التي لم تتحقق ابتداءً وإنما مرت بأدوار تطورت خلالها إلى ما هي عليه الآن وهذه الأدوار يمكن إجمالها بالآتي :

الدور الأول : الاتهام الجنائي ، حيث كانت المسؤولية جنائية فحسب ، فقد كان لمجلس العموم توجيه الاتهام الجنائي للوزراء ومستشاري الملك ثم يحيل الأمر إلى مجلس اللوردات للمحاكمة، وليفرض إحدى العقوبات الواردة في القانون وذلك منذ عام 1376 ، ولكن كان للملك حل البرلمان لإسقاط الاتهام الجنائي ، فضلاً عن ضرورة وجود نص في قانون العقوبات يعاقب على فعل الوزير . لذا طور البرلمان وسيلة الاتهام الجنائي بأن جعلها ذات صبغة سياسية ، حيث استخدمها البرلمان ليس ضد الأخطاء الجنائية فحسب ، بل ضد كل الأخطاء الجنائية والإدارية المرتكبة من الوزير أو أحد مستشاري الملك ولو لم يكن معاقباً عليها في قانون العقوبات، ولمجلس اللوردات سلطة مطلقة في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة المناسبة، والتي عادةً ما تمثلت بالعزل من المنصب ، ولذا فقد أصدر البرلمان قانوناً عام 1785 قضى فيه بأن حل البرلمان لا يسقط الاتهام الجنائي ، كما جاء في قانون توارث العرش من قبله لعام 1701 بعدم جواز استعمال الملك لحق العفو أثناء الاتهام ، وكان هذا **الدور الثاني** لتطور المسؤولية الوزارية الذي امتزجت فيه المسؤوليتين معاً الجنائية والسياسية.

أما في الدور الثالث فقد تقررت المسؤولية السياسية للوزارة بصورتيها الفردية والجماعية وكان ذلك في منتصف القرن الثامن عشر . حيث تحققت المسؤولية السياسية الفردية حينما أصبح لمجلس العموم الاكتفاء فقط بالتهديد بتوجيه الاتهام الجنائي ليستقيل الوزير بعد ذلك قبل أن يبدأ الإجراء بالفعل .

وفي سنة 1741 حدث خلاف بين الوزير الأول " روبرت والبول " ومجلس العموم وطلب المجلس إقالة " والبول " ، فأعترض الأخير معتبراً انه لم يقترف أية جريمة

وفي ذلك اعتداء على حقوق التاج في اختيار وزارئه ومستشاريه ، ولكن إزاء إصرار مجلس العموم على المضي بالاتهام الجنائي قدَّم " والبول " استقالته عام 1742 وبقى زملاؤه في الحكم ، وقد اتضح بعد ذلك بأن هدف المجلس لم يكن سوى إبعاد "والبول" عن الحكم وكانت الوسيلة لذلك هي الاتهام الجنائي .

وأما المسؤولية الوزارية التضامنية فقد ظهرت عام 1782 ، فبعد أن أخفقت سياسة الملك "جورج الثالث" تجاه حرب الاستقلال الأمريكية ، انتقد البرلمان الوزير الأول "نورث" الذي مثل سياسة الملك الشخصية ونفذها ، فسحب البرلمان ثقته من "نورث" فاستقالت وزارته برمتها ، لكونها دافعت عن سياسة الملك [1] . وبعد أن تمكن البرلمان من إسقاط حكومة "نورث" تأكدت سابقة "والبول" فظهرت واستقرت المسؤولية الوزارية أمام البرلمان الفردية منها والتضامنية [2] .

ولكن لم يكن هناك توازن في العلاقة مابين الوزارة ومجلس العموم حيث كان للأخير إثارة المسؤولية بصورتيها السالفتين ولم تكن للوزارة أية أداة دستورية لمواجهة البرلمان وذلك حتى سابقة عام 1782 – السابق بيانها – بشأن حل البرلمان بطلب وزاري والتي تأكدت في عام 1831 ، حيث أصبح الحل وزارياً وليس ملكياً ، ففي

(1) ومن هنا بدأ العرف يستقر على وجوب استناد الوزارة إلى ثقة مجلس العموم ، لذا فانه عندما سحبت الأغلبية الثقة من حكومة "وليم بت " – كما مر بنا – ولم يستقيل ظهرت المخاوف من مخالفة التقليد الدستوري المستقر . د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : المصدر السابق ، ص280 .

(2) للتفاصيل ينظر : A . W . Bradley, K . D . Ewing : op . cit , P.108 – 109
د. عثمان خليل عثمان : القانون الدستوري ، بغداد ، مطبعة الأهالي ، 1939 – 1940 ، ص516 وما بعدها. د. إيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، القاهرة ، عالم الكتب ، 1982 ، ص5 وما بعدها . د. عفيفي كامل عفيفي : المصدر السابق ، ص176 وما بعدها . د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص600 وما بعدها .

هذا العام احتدمت النقاشات في مجلس العموم بشأن مرسوم إصلاح النظام الانتخابي الذي قُدم من وزارة "جيري" ، فسحب مجلس العموم الثقة من الوزارة ، ولكن الوزير الأول "جيري" طلب من الملك حل البرلمان فأصبح أول حل وزاري محض [1] .

وإذا كانت نشأة حل البرلمان في بريطانيا قد تمت وفقاً لتقاليد دستورية ، فإن الصفة التشريعية قد غلبت على الصفة العرفية عند نشوء هذا الحق في دساتير الدول الأخرى التي كانت منذ بداية نشأتها مكتوبة . والتي لم يكن بعضها برلماني النظام السياسي[2] .

ففي فرنسا وبعد صدور دستور 1802 وجد لأول مرة الحل بوصفه من مختصات مجلس الشيوخ [3] ، وذلك بناءً على اقتراح من الحكومة طبقاً للمادة (55) من الدستور . وفي ظل دستور 1804 أصبح حق الحل من مختصات الملك[4] . ثم

(1) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص29 .

(2) لا بد لنا من الإشارة إلى أن تطبيقات النظام البرلماني تختلف من دولة لأخرى ، لأن كل دولة تأخذ بعناصر هذا النظام مع ما يتفق ونظرتها الفلسفية السياسية والاقتصادية والاجتماعية . ينظر د. محمد فؤاد مهنا: النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية ، مجلة القضاء، السنة 24 ، العدد 4 ، بغداد – نقابة المحامين ، 1969 ، ص61 . لذا نجد أن هناك جانب من الفقه الدستوري يشير إلى إمكانية رؤية حكومات برلمانية على أرض الواقع دون رؤية نظام برلماني . د. عثمان خليل عثمان : المصدر السابق ، ص510 هامش (1) .

(3) لم يعرف الحل في الدساتير الفرنسية السابقة للمذكور أعلاه ، فلا وجود للحل في دساتير 1791 ، 1793، 1799 . ويلاحظ أن مجلس الشيوخ لم يكن يشكل آنذاك المجلس الثاني للبرلمان الفرنسي بل كان يمثل جهة "حامية "للدستور يعين أعضاؤه من الملك – القنصل الأول – لمدى الحياة وكانت له اختصاصات تأسيسية وتشريعية كما كان له اختيار أحد القناصل الثلاثة المكونين لرئاسة الدولة . ينظر موريس دوفرجيه : دساتير فرنسا ، ترجمة أحمد حسيب ، القاهرة ، مكتبة الآداب ، بلا سنة طبع، ص43 وما بعدها .

(4) خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص70 .

نُصّ على حق الملك في حل المجلس النيابي وذلك في دستور 1814 ، وكان الحل يتم بمواجهة مجلس النواب دون مجلس الشيوخ[1] .

وقد أساء الملك " شارل الخامس " استخدام هذا الحق ، حيث أعلن عن حل البرلمان ثم حلَّ البرلمان الجديد مرة ثانية قبل اجتماعه وذلك لعدم مجيء الانتخابات الجديدة بما كان يصبو إليه من أغلبية برلمانية ، وكان هذا الحل من أسباب قيام ثورة 1830[2] . وقد أبقي على الحل كأجراء دستوري يختص به الملك بعد صدور دستور 1830[3]. ثم تأكد وجود الحل في دستور عام 1852 بوصفه من صلاحيات الملك صاحب السلطة العليا في ظل أحكام هذا الدستور .

ومما يلاحظ على الدساتير الفرنسية السابقة إنها لم تكن تتبنى النظام البرلماني كنظام حكم ، فعلى الرغم من أخذها بالحل ألا إنها لم تتبن العنصر الثاني لهذا النظام ألا وهو المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان[4]. التي كان تنظيمها بفرنسا قد جرى بواسطة الأعراف الدستورية ولكن بتطور بطيء والتي تم تبنيها بعد ذلك في الدساتير الفرنسية التالية[5].

---

(1) حيث أصبح مجلس الشيوخ المجلس الثاني للبرلمان الفرنسي . أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد وآخران ، ج2 ، بيروت ، الأهلية للنشر والتوزيع ، 1977 ، ص261.

(2) ومن هنا ظهرت القاعدة القاضية بأن "حل على حل لا يجوز". ينظر تعليق حول المادة (12) من الدستور الفرنسي لعام 1958 (باللغة الفرنسية) منشور في موقع مجلة دالوز .

www.nog.dalloz.fr

(3) أندريه هوريو : ج2 ، المصدر السابق ، 263 -264 .

(4) موريس دوفرجيه : المصدر السابق ، ص65 وما بعدها .

(5) ولقد كان للملك لويس الثامن عشر دوراً في نقل تلك الأعراف إلى فرنسا لسبق إقامته في بريطانيا وإعجابه بالنظام السياسي المطبق فيها . ينظر موريس دوفرجيه : المصدر نفسه ، ص75-76 ، اندريه هوريو: ج2، المصدر السابق ، ص261 ، 262 .

ثم جاء النص بعد ذلك في دستور 1875 على حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب بعد موافقة مجلس الشيوخ وذلك حسب نص المادة (5) من القانون الدستوري الصادر في 25 شباط 1875 [1]. ويعد هذا الدستور أول دستور فرنسي جمع بين النظام البرلماني وشكل الحكم الجمهوري [2]. ثم جاء دستورا فرنسا لعام 1946 و 1958 متضمنين الحل بوصفه أداة توازن بين السلطات ، مع الأخذ بنظر الاعتبار إن دستور 1958 قد تميز بجعله سلطة حل البرلمان من اختصاصات رئيس الجمهورية التقديرية والتي لا يخضع في ممارستها إلى التوقيع الوزاري المجاور [3].

وإذا أشحنا بنظرنا صوب الدساتير العربية التي أخذت بنظام الحل[*] لوجدنا أنّ بعضها قد اقتبس النظام البرلماني من الأنظمة الدستورية الأوربية ، وبالتالي كان هنالك نوعان من الاقتباس الدستوري ، فهناك دساتير اقتبست بعض أحكامها الدستورية من النظام البريطاني، ولعل هذا حال دستور جمهورية مصر لعام 1923 في معظم مقتضياته ، والقانون الأساسي العراقي لعام 1925 .

(1) يتألف دستور فرنسا لعام 1875 من ثلاثة قوانين دستورية هي :

قانون 24شباط 1875 المتعلق بتنظيم مجلس الشيوخ .

قانون 25 شباط 1875 المتعلق بتنظيم السلطات العامة .

قانون 16تموز 1875 المتعلق بتنظيم العلاقات بين السلطات العامة . ينظر أندريه هوريو : ج2 ، المصدر السابق ، ص276 .

(2) أدمار أيسمان : المصدر السابق ، ص81 .

(3) ينظر التعليق حول المادة (12) من دستور فرنسا لعام 1958 ، المصدر السابق .

(*) سنفصل ما نجمله هنا بخصوص الدساتير العربية في فصول الرسالة القادمة

وهناك دساتير عربية أخرى اقتبست أحكامها الدستورية بصورة أساسية من النظام الدستوري الفرنسي ، فكان دستور 1875 منهلاً لها ، كما هو الشأن في دستور لبنان لعام 1926 [1] .

فقد جرى نص المادة (38) من الدستور المصري لعام 1923 على أن (للملك حق حل مجلس النواب)[2] . وأما القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 فقد بين في المادة (26) منه بأن (2- الملك ..... يحل مجلس النواب وفقاً لأحكام هذا القانون) ، ثم جاء المشرع الدستوري في المادة (119) ليوضح حالة الحل التلقائي لمجلس النواب في حالة تعديل القانون الأساسي ذاته [3]. وقد أوضح الدستور اللبناني لعام 1926 في المادة (55) بأن (يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين 65و77 من هذا الدستور ، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة فإذا أقر المجلس الحل أصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بذلك) . هذا وان المادة (65) تتحدث عن الحل بسبب امتناع مجلس النواب عن الاجتماع طوال عقد عادي أو عقدين استثنائيين متواليين ، أو بسبب رد المجلس النيابي للموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل [4] . أما المادة (77) فهي تتحدث عن حل المجلس بسبب الحاجة إلى تعديل الدستور [5] .

---

(1) وهذا متأتي من خضوع الدول العربية لاحتلال كل من الدولتين الأوربيتين في بدايات القرن العشرين مما أثر على صياغة دساتيرها . ينظر أ. بن يونس المرزوقي : الأنظمة السياسية للدول النامية ، بحث منشور على موقع : www.merzougi.net

(2) هذا وقد نظم حل البرلمان في الدساتير المصرية المتعاقبة كدستور 1930 ، 1956 ، 1964 ، 1971 . للتفاصيل ينظر : د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص117 وما بعدها . خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص385 وما بعدها . وكذلك نظم حل البرلمان في دستور 2012 .

(3) كما أن حل البرلمان نظم في دساتير العراق لعام 1970 ، 2004 و2005 ، وهو ما سوف نوضحه لاحقاً.

(4) ينظر خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص365-366 .

(5) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الدستوري ، بيروت ، الدار الجامعية ، 1987 ، ص237 .

المطلب الثالث

تطور حل البرلمان

تتضح معالم تطور حل البرلمان من خلال ثلاثة أمور مهمة ، **الأول** إن حل البرلمان لم يعد مقتصرا على النظام النيابي البرلماني بل تبنته أنظمة دستورية أخرى كالنظام المختلط ونظام حكومة الجمعية . **الثاني** من حيث جهة استخدامه فهو قد أضحى وزاريا بعد أن كان رئاسيا فضلا عن صور أخرى للحل أخذت بها الدساتير كالحل الذاتي والحل الشعبي . **والثالث** تمثل بأن استخدامات الحل لم تعد مقتصرة على تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

ابتداءً لا بد لنا من الإشارة إلى أن الحل لم يكن في تطبيقه قاصراً على دساتير الدول البرلمانية وإنما وجد في غيرها ، كما هو الحال في بعض الدساتير الفرنسية السابق الإشارة إليها، فضلاً عن الدستور الألماني لعام 1919 الذي لم يتبن النظام البرلماني كنظام سياسي بل كان نظاما مختلطا[1] ، حيث كان للسلطة التنفيذية في ظل أحكام هذا الدستور ممثلة برئيس الدولة حق حل البرلمان (البندستاغ)[2]. وكذلك وجد حق الحل في دستور النمسا لعام 1920 الذي كان يتبنى قبل تعديله عام 1929 نظام حكومة الجمعية ، حيث أخذ هذا الدستور بمبدأ الحل الذاتي وذلك في المادة 29 منه التي بينت بأن للبرلمان أن يحل نفسه بقرار يصدر منه[3].

كما إن الحل قد تطور أيضاً من حيث استخدامه وذلك في الدول البرلمانية ، ومن أوائل تلك الدول المملكة المتحدة البريطانية مهد هذا النظام وموطن تطوره ،

(1) أدمار أيسمان : المصدر السابق ، ص84 -85 .

(2) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص ز .

(3) د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : المصدر السابق ، ص356 .

حيث أضحى حل البرلمان فيها وزارياً بعد أن كان ملكيا (رئاسياً) ، وان وجدت محاولات من بعض الملوك لاستعمال الحل كسلطة شخصية غير إن هذه المحاولات اصطدمت باستقرار التقاليد على كون الحل وزارياً [1]. فضلاً عن استقرار قاعدة تقضي بقبول الملك لطلب الحل المقدم من الوزير الأول بصورة عامة ما لم تكن هناك ظروف استثنائية تمنع من ذلك [2]. ثم إن استخدام الحل لتحقيق غايات معينة لم يعد مقتصراً على تحقيق التوازن بين السلطتين فحسب ، بل تطور إلى غايات أخرى ، ونلمس ذلك في المملكة المتحدة البريطانية نفسها التي أصبح الحل فيها وسيلة لمعرفة اتجاهات الرأي العام ، فإذا تم حل البرلمان من الوزارة نتيجة لخلاف شجر فيما بينها والأغلبية البرلمانية كان لها أن تتجه إلى هيأة الناخبين للتعرف على رأيهم بصدد هذا الخلاف ويتوقف مصير الوزارة والبرلمان على نتيجة الانتخابات ، فإذا جاءت تلك النتيجة في صالح الوزارة القائمة كان معنى ذلك أن الشعب يؤيد سياستها ويترتب على ذلك استمرارها في الحكم مؤيدة من المجلس الجديد، وإن أسفرت عن فوز المعارضة كان معنى ذلك عدم موافقة الشعب على موقف الوزارة وسياستها ويتحتم عليها عندئذ الاستقالة ، وإفساح المجال للمعارضة لتطبيق سياستها [3].

وتحت هذا التطور الدستوري في استخدام الحل ظهرت تطبيقات عديدة للحل في بريطانيا حيث أصبح يصار إلى الحل كلما حدث تعديل في النظام الانتخابي وأول ما أتبع ذلك أثر صدور قانون الإصلاح الانتخابي الأول عام 1832 الذي بدأ

---

(1) ينظر د. السيد صبري : مركز التاج ، المصدر السابق ، ص395 وما بعدها .

(4) J. Alder : Constitutional and Administrative Law , 5*th* ed , London, 2005, *P*.68,302 .

A . W . Bradley , K . D . Ewing : op .cit , *P*.249,251 .

(3) د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص609 –610 .

يوضح مسارات الديمقراطية في بريطانيا وتكرر العمل بهذا التطور الجديد للحل في الأعوام 1867و1884 و1928(*).

وكذا يصار إلى حل البرلمان كلما حدث تعديل معمق في ميدان من ميادين سياسة الدولة الداخلية والخارجية وفي أي ميدان (سياسي – ديني – اقتصادي – عسكري) . كما يعمد إلى حل البرلمان في بريطانيا عند اقتراب نهاية مدة ولاية مجلس العموم المحددة بخمس سنوات . حيث جرى في بريطانيا على عدم ترك أي مجلس ينهي مدة ولايته (1). كما أن اللجوء إلى حل البرلمان في بريطانيا قد تم اللجوء إليه في حالة اختلاف اتجاهات مجلسي البرلمان (العموم واللوردات) حول مشروع قانون يراد إصداره ، ومن أبرز تلك الحالات ، ذلك الخلاف الذي حصل بين المجلسين حول قانون الميزانية عام 1909 ، فتم حل مجلس العموم لمعرفة رأي الشعب تجاه المشروع ، وعلى أثر الانتخابات التي تمت في عام 1910 جاءت الأغلبية البرلمانية ذاتها ، وهذا يعني اتفاق اتجاهات الرأي العام مع اتجاهات هذه الأغلبية في البرلمان ، فمرر مشروع القانون على وفق ما كانت تراه هذه الأغلبية (2) .

(*) على أنه لم يحدث حل البرلمان أثر تعديل قانون الانتخابات في عام 1918 بسبب ظروف الحرب العالمية الأولى .

(1) كما أن حل البرلمان في بريطانيا وجد بعد كل مجيء لملك جديد لسدة الحكم ، كما في حل البرلمان عام 1831 بعد ارتقاء غليوم الرابع العرش وفي عام 1837 عندما خلفته الملكة فكتوريا على أن هذا الاستخدام للحل قد أوقف العمل به بعد ذلك عند مجيء كل من ادوارد السابع عام 1901 وجورج الخامس عام 1909 وجورج السادس عام 1935 . ينظر في استعمالات الحل في بريطانيا :

.M . EZ . Gordon : op . cit, P.158 – 160 .

ولعل سقوط مبدأ حل البرلمان بمجيء ملك جديد في بريطانيا كان مرده إلى قانون تمثيل الشعب عام 1867 الذي بموجبه أصبحت مدة دورة البرلمان مستقلة عن حياة الملكية . ينظر:

A . W . Bradley, K . D . Ewing : op cit , P.187 .

(2) وعلى أثر هذا الانتصار لحزب الأحرار صاحب الأغلبية البرلمانية القديمة الجديدة تم تشريع قانون في عام 1911 يحرم مجلس اللوردات من حقه في الاعتراض على مشاريع القوانين المالية . ينظر في تفاصيل ذلك أدمار أيسمان : المصدر السابق ، ص98 وما بعدها .

وفي سياق التطور نفسه نلاحظ أن عدداً من الدساتير قد ربطت حل البرلمان أو أحد مجلسيه بتعديل الدستور ، وهو ما سارت عليه عدد من الدساتير . حيث يلاحظ أن لتقرير التعديل الدستوري لا بد من القيام بمجموعة إجراءات من السلطة المختصة بالتعديل ، بضمنها حل البرلمان أو أحد مجلسيه – وهو عادةً المنتخب – ليتم الوقوف على رأي الشعب من مبدأ التعديل(1).

ومن الدساتير التي أخذت بهذا الاتجاه القانون الأساسي العراقي لعام 1925 ، الذي بين في المادة (119) منه بأن كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلسي النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وتجري انتخابات جديدة وبعدها يعرض مشروع التعديل على المجلس الجديد ومجلس الأعيان وبموافقتهما يعرض على الملك للمصادقة عليه .

وأيضاً وجد حل البرلمان كإجراء دستوري يصار إلى اتخاذه عند الاختلاف حول تعديل الدستور وذلك في الدستور اللبناني لعام 1926 في المادة (77) منه التي بينت بأنه في حالة إصرار مجلس النواب على مقترح التعديل بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء بعد عدم موافقة الحكومة عليه فإن لرئيس الجمهورية أما إجابة مجلس النواب إلى رغبته وقيام الحكومة حينئذ بوضع مشروع التعديل الدستوري أو الطلب من مجلس

---

(1) وهذه الإجراءات تظهر في نطاق تعديل الدساتير الجامدة التي يشترط لتعديلها إتباع إجراءات تكون عادةً أصعب وأعقد من تلك المتبعة بالنسبة للقوانين العادية ، لذا فان قانون التعديل الدستوري لا يعتبر واجب النفاذ إلا بعد اكتمال إجراءات تعديله وفق ما يتطلبه الدستور ذاته . وهو ما يسمى بالتعديل الرسمي للدستور . ينظر أحمد العزي النقشبندي : تعديل الدستور ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد – كلية القانون ، 1994 ، ص60 ، 140.

الوزراء حله ويصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بذلك . ويدعو لإجراء انتخابات جديدة [1] .

وبذا فإن حل البرلمان كتنظيم دستوري قد أصابه كثير من التطور فلم يعد قاصراً على تحقيق التوازن بين السلطات فقط ، فقد أصبح يستعمل وفقاً لنصوص الدساتير المعاصرة – وتطبيقاتها العملية أيضاً – لحالات وأسباب متعددة تخرج به عن نطاقه التقليدي [2] .

(1) على أن النص القديم كان يعطي لرئيس الجمهورية حل المجلس مباشرة دون الطلب من مجلس الوزراء ذلك، أما بعد تعديل الدستور عام 1990 فأصبح على الرئيس الطلب من مجلس الوزراء تقديم طلب الحل . خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص366-367 .

(2) أحمد عبد اللطيف إبراهيم : المصدر السابق ، ص 304 .

الفصل الأول

ماهية حل البرلمان

يعد القانون الدستوري الأداة القانونية - السياسية التي تسعى لإقامة التوازن في العلائق القانونية من لدن السلطة السياسية داخل الدولة [(1)] . وحل البرلمان بوصفه إحدى العلائق المنظمة في الدستور ، يعد داخلا – في اغلب الأحيان – ضمن إطار السلطة التقديرية للسلطة المختصة به ، ونظرا لذلك تجتهد الدساتير في وضع الضوابط لاستخدام هذا الحق[(2)] .

على أن البحث في ماهية حل البرلمان يحتاج منا الإجابة عن التساؤلات الآتية : ما المقصود بمفردة حل البرلمان ؟ كيف يتسنى لنا تمييز حل البرلمان عما يشتبه به من أوضاع قانونية أخرى تتناول وجود البرلمان في وجوده ؟ ماهي الصور التي يمكن أن يظهر من خلالها الحل ؟.

---

(1) Zerari Fathi : Le Naissance du Droit Constitutionnel , Journal of Law ,Vol 33 , No 3 , university of Kuwait , 2009 ,P.14 .

ولذلك يعد الدستور القانون الأعلى في الدولة ، الذي يجب أن تلتزم بنصوصه سلطات الدولة جميعها . وان مبدأ أعلوية الدستور يمكن أن يكون منصوصا عليه في صلب الوثيقة الدستورية ذاتها ، ولكنه قد يستنتج من :

- فقرة محددة في الدستور تمنع المشرع الاعتيادي من سن قوانين تتعارض مع مبادئ أساسية فيه .
- الصعوبة النسبية في تغيير نصوص الدستور ، بحيث يكون ذلك التغيير مختلفا عن تغيير القوانين الاعتيادية .

S . J . Al – Kadhem : op .cit , P.9 .

ولعل أعلوية الدستور حاليا ترتبط بالمعنى القديم لأصل كلمة (Constitution) الذي كان يشير إلى تفوق الأحكام القانونية للإمبراطور الروماني ، والتي كانت تعد قوانين عليا . فغدا كل إجراء مشرع من عضو حكومي يشكل قاعدة دستورية . Zerari Fathi : P.13 op. cit ,

(2) د. محمد انس قاسم جعفر : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1999، ص366 ، 367 .

ولإيضاح ما سبق فان مفهوم حل البرلمان سنتناوله بالبحث وفق الخطة الآتية :

المبحث الأول : مفهوم حل البرلمان .

المبحث الثاني : صور حل البرلمان .

المبحث الأول

مفهوم حل البرلمان

حل البرلمان من المصطلحات الشائعة الاستعمال في فقه القانون الدستوري وهو كما لاحظناه ، كتنظيم دستوري ، تم تبنيه في دساتير الدول ذات النظام البرلماني وغير البرلماني. غير أن هذا المصطلح لم ينل نصيبه الوافي من البحث في تعريفه وتمييزه عما سواه من تنظيمات دستورية أخرى ، على الرغم من اتجاه الأبحاث الدستورية التي تعنى بموضوع حل البرلمان إلى دراسة أسبابه وأنواعه وأثاره القانونية التي قد يرتبها والغايات المراد بلوغها منه[1] . لذا يكون من الضروري الوقوف على تعريف الحل ابتداء وتمييزه عما سواه ليتسنى لنا الوصول إلى نتيجة منطقية نحدد بها مفهوم الحل ومن ثم يكون وقوفنا في الفصلين القادمين على حدود الحل وقوفاً صحيحاً . لذا فان مضمون هذا المبحث سنوضحه على وفق الخطة الآتية :

المطلب الأول : تعريف حل البرلمان .

المطلب الثاني : ذاتية حل البرلمان .

(1) ينظر في ذلك د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص 34 وما بعدها ، خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص 122 وما بعدها .

المطلب الأول

تعريف حل البرلمان

التعريف بالشيء هو بيان حقيقة الشيء أو إيضاح معناه[1]، بحيث يتميز عما عداه[2]. وعلى ذلك فإن التعريف بحل البرلمان يقتضي منا إيراد تعريف للحل لغةً واصطلاحاً ، لنتمكن من الوقوف على حقيقته وليتسنى لنا بعد ذلك تمييزه عما عداه . وبذلك فان تعريف حل البرلمان سيكون على وفق الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : تعريف الحل لغة .

الفرع الثاني : تعريف الحل اصطلاحا .

الفرع الأول : تعريف الحل لغةً

لمفردة 'الحلّ' في **اللغة العربية** معان عدة نسترشد بها لمعرفة المعنى الاصطلاحي الصحيح لها . ومن معانيها :

الحلّ : حل العقدة بمعنى فتحها ونقضها فانحلَّت[3] .

إنحل : إنفك ، فالحالّ بمعنى الفاك والحلالّ صيغة مبالغة للفاك[4] .

---

(1) د. عبد الهادي الفضلي : خلاصة المنطق ، بغداد ، دار الكتب العلمية ، 1427 ، ص40 .

(2) د. مصطفى إبراهيم الزلمي : المنطق القانوني في التصورات ، ط3 ، بغداد ، المكتبة القانونية ، 2009، ص105 .

(3) محمد بن مكرم بن منظور : لسان العرب ، ط3 ، المجلد 3، بيروت ، دار إحياء التراث العربي ، بلا سنة طبع ، ص295 .

(4) المنجد في اللغة ، ط37 ، بيروت ، دار الشرق ، 2001 ، ص146 .

وحلَّ العقدة : فكها بمعنى حل مشكلة ما [1]. ومنها قوله تعالى {وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِّن لِّسَانِي} [2].

وحلَّ الشيء : رده إلى عناصره [3] ، وحلَّ به : أي نزل به ، وحلَّ عليه الأمر : أي وجب [4]. وحله : جعله في حل مما بينه وبينه [5].

وتحلحل عن مكانه : تحرك وتزحزح ، وَحلحَلَ الشيء والشخص : حركه وأزاله عن موضعه [6].

وحل البرلمان هو فض المجلس النيابي وإنهاء حق أعضائه في النيابة عن ناخبيهم [7].

أما في **اللغة الانجليزية** فإن 'الحلّ' يقابله مصطلح (Dissolution) والذي يشير إلى المعاني الآتية :

حلّ ، إنهاء وجود [8]، فسخ أو إبطال رابطة رسمية أو قانونية [9].
(Dissolution)

---

(1) المعجم العربي الأساسي ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والأعلام ، بلا مكان طبع ، 1989 ، ص346.

(2) سورة طه ، الآية 27 . وينظر السيد محمد الحسيني : شرح القاموس المسمى تاج العروس ، المجلد 7 ، دار الفكر للطباعة والنشر ، بلا سنة طبع ، ص383 .

(3) إبراهيم الزيات وآخرون : المعجم البسيط ، ج1 ، ط3 ، تركيا ، المكتبة الإسلامية ، 1970 ، ص200.

(4) محمد بن اليعقوب الفيروز آبادي : القاموس المحيط ، إعداد وتقديم محمد المرعشلي ، بيروت ، دار إحياء التراث العربي ، 2001 ، ص908 .

(5) المنجد في اللغة : المصدر السابق ، ص147 .

(6) ينظر ابن منظور : المصدر السابق ، ص303 . المنجد في اللغة : المكان نفسه .

(7) المعجم العربي الأساسي : المصدر السابق ، ص347 .

(8) حارث سليمان الفاروقي : المعجم القانوني ، انجليزي – عربي ، ط5 ، بيروت ، مكتبة لبنان ، 1988 ، ص224 .

(9) قاموس أكسفورد : المصدر السابق ، ص201 .

وبصورة خاصة حل البرلمان قبل الانتخابات العامة[1] .

يحل ، يفسخ ، يبطل (مفعول شيء أو أثره)[2] ، يفض هيأة تشريعية[3] .(Dissolve)

أما في **اللغة الفرنسية** فنجد :

يحل ، يفسخ[4] ، حل الرئيس للبرلمان القائم[5] . (Dissoudre)

فسخ ، حل البرلمان[6] . (Dissolution)

عليه تكون مفردة (Dissolution) هي المصطلح الرسمي لإنهاء وجود البرلمان.[7] Dissolution is the official term For the end of a parliament .

الفرع الثاني:تعريف الحل اصطلاحاً

اتجه الفقه الدستوري إلى تعريف الحل بتعريفات متعددة ومختلفة ، على أن اختلاف التعاريف وتعددها حول مصطلح ما في ميدان العلوم الإنسانية ما هو إلا مسألة اعتيادية وذات منفعة ، حيث تتطور المفاهيم في المضمون كما في الأصل[8] . لذا لذا سنبحث في التعاريف الاصطلاحية للحل على وفق فقرات ثلاث ، نعرض في

(1) قاموس أطلس ، انجليزي – عربي ، ط1 ، القاهرة ، مركز أطلس للدراسات والأبحاث ، 2003 ، ص421.

(2) حارث الفاروقي : المصدر السابق ، 224 .

(3) قاموس أطلس : المصدر السابق ، ص421 .

(4) د. زاهي طلعت : القاموس الشامل ، بيروت ، دار الراتب الجامعية ، بلا سنة طبع ، ص421 .

(5) قاموس لاروس ، فرنسي –عربي ، بيروت ، مكتبة لبنان ، 1996 ، ص196 .

(6) المكان نفسه .

(7) الموقع الرسمي لمجلس العموم البريطاني : www.parliament.Uk

(1) Zerari Fathi : Op .cit , P.11 .

(أولا) إلى تعريف الحل كمفهوم خاص ، وفي (ثانيا) إلى تعريف الحل كمفهوم عام ، ثم نبين في (ثالثا) رأينا في تعريف الحل.

أولا : تعريف الحل كمفهوم خاص :

يتجه جانب من الفقه الدستوري إلى إيراد تعريف لحل البرلمان بمفهومه الخاص ، فهو إما يعرفه بسبب نشأته ، وإما يعرفه بآثاره وكالاتي :

الاتجاه الأول : تعريف الحلّ بسبب نشأته : يذهب الفقه الدستوري الغالب إلى حصر تعريف الحلّ كأداة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لكونه من خصائص النظام البرلماني[1].

لذا عرفوا الحلّ بأنه : إنهاء نيابة المجلس النيابي أو أحد مجلسيه قبل الفصل التشريعي المحدد دستورياً والرجوع إلى الناخبين الذين يكون لهم الحرية في انتخاب مجلس نيابي جديد سواء أكان أعضاؤه من المجلس المنحل أم من غيرهم[2] . وبذا

(1) يقوم النظام البرلماني على عدة أسس تميزه عن الأنظمة السياسية الأخرى وهي :
1- ثنائية السلطة التنفيذية.
2 – مسؤولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان مع عدم مسؤولية رئيس الدولة .
3 – التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .
ينظر في ذلك : د. حسان محمد شفيق العاني : الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، بغداد ، المكتبة القانونية، 2007 ، ص39 . د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية ، ط10 ، الإسكندرية ، دار الهدى للمطبوعات ، 2007 ، ص160 وما بعدها . د. محمد فؤاد مهنا : مصدر سابق ، ص9-11 . د. محمد كاظم المشهداني : مصدر سابق ، ص123وما بعدها.

(2) فتحي عبد النبي الوحيدي : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة – كلية الحقوق ، 1982 ، ص132 . وبالمعنى ذاته د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2005 ، ص528-529 . د. يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، بيروت ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع ، ص198-199 . د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2005، ص762 .

يكون هذا الحق من أشد وسائل التأثير للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية[1] . وبه يتحقق التوازن بين السلطتين فهو المقابل الطبيعي للمسؤولية الوزارية[2] . إذ بحق الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية وبعنصر المسؤولية الوزارية الذي يكون للسلطة التشريعية قبال السلطة التنفيذية ، يقوم النظام البرلماني وبدون أي منهما لا توجد برلمانية حقيقية[3] .

الاتجاه الثاني : تعريف الحلّ بآثاره : ذهب رأي في الفقه الدستوري إلى تعريف حل البرلمان استناداً إلى الآثار التي تتولد عنه . حيث ذهب الفقيه الفرنسي (كاره دي مالبرج) إلى تعريف الحل من حيث دور الشعب في تقييم اتجاهات البرلمان بعد إجراء الحلّ ، فقد عرفه بأنه : الإجراء الذي يسمح في النظام البرلماني باستطلاع رأي الشعب والذي يستطيع الشعب من خلاله الحكم على البرلمان القائم فيما إذا كان متفقاً أم لا مع اتجاهاته منذ بداية انتخابه[4] .

كما ذهب جانب من الباحثين إلى تعريف حل البرلمان بأنه : انتهاء الصفة البرلمانية عن أعضاء مجلس النواب ، حيث تزول عنهم صفة عضو في مجلس النواب ويعودون إلى صفتهم كمواطنين ومن ثم تزول عنهم الامتيازات جميعها كالمكافآت والمخصصات والحصانة البرلمانية. كما أن الحل يعني استخدام مصطلح "نائب سابق" بدلاً من مصطلح "نائب" الذي كان يتمتع به عضو المجلس النيابي[5] .

---

(1) د. كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، دمشق ، مطبعة الداودي ، 1985-1986، ص269 .

(2) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص139 .

(1) R . Fusilier : Les Monarchies Parlementaires , Les ed ouvries, Paris, 1968, P.455
G . Burdeau : op. cit , P.139

(4) أورد هذا التعريف د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص278 .

(5) ينظر طارق حرب ، شروط حل البرلمان ، مقالة منشورة على موقع :
www.alrafiedayn.com

ثانيا : تعريف الحلّ كمفهوم عام :

ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى الاكتفاء بإيراد تعريف للحلّ كمفهوم عام تندرج تحته مصاديق عديدة ، منها كونه أداة لتحقيق التوازن .

لذا فقد عرفه بعضاً من الفقه الفرنسي بأنه الإجراء الذي بموجبه يوضع حداً لنيابة البرلمان قبل انتهاء مدته القانونية(1) . أو هو إنهاء غير متوقع لأجل مجلس الأمة قبل أوانه بقصد الرجوع أو الاحتكام إلى الرأي العام لانتخاب مجلس جديد وفقاً لمستلزمات الظروف التي أوجبت الحل من جهة ، ورغبات واتجاهات الرأي العام المتغيرة المتطورة من جهة أخرى(2) . أو هو وسيلة للإنهاء المبتسر للمجلس النيابي قبل حلول الموعد القانوني المحدد لانتهاء وكالته عن الشعب(3) .

وعليه فأن الحلّ يضع حداً لوجود البرلمان ، فينهي كل أعمال المجلس الأعلى والمجلس الأدنى، والذي يكون متبوعاً بانتخابات عامة(4) .

ثالثا : رأينا في تعريف الحلّ :

لقد آن لنا أن نضع تعريفاً لحل البرلمان نحسب أن يكون أكثر دقة وتحديداً لفكرة البحث ، بعد أن بينا فيما سبق تعريف الحل لغةً واصطلاحاً .

---

(4) P . Mater : La Dissolution des Assembles parlementaires, these , Paris, 1898, P.1-2 .

لقد أورد هذا التعريف د. مريد احمد عبد الرحمن : المصدر السابق ، ص215 .

(2) د . محمد عبد المحسن المقاطع : مدة الفصل التشريعي وأسباب مده وامتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي، مجلة الحقوق ، السنة 13 ، العدد2، جامعة الكويت ، 1989 ، ص30 .

(3) د. محسن العبودي : المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2006 ، ص623 ، أحمد عبد اللطيف إبراهيم : المصدر السابق ، ص303 .

(4) موقع مجلس العموم البريطاني : www.parliament.UK

ابتداءً لا يمكن لنا الركون إلى تعريف الاتجاه الأول والأخذ به على إطلاقه ، ذلك إن حل البرلمان وان كان يشكل الدعامة الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني في أية دولة مع الدعامة الأخرى المتمثلة بالمسؤولية الوزارية وبذلك يتحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(1) – ولو على المستوى النظري – غير أن لنا أربع ملاحظات تجاه التعريف الفقهي الأول وهي :

الأولى : إن حل البرلمان معروف ومعمول به كأجراء دستوري حتى قبل قيام النظام البرلماني في بريطانيا واكتمال عناصره في القرن الثامن عشر(2). فهو كان يعد من أطلاقات رئيس الدولة آنذاك(3) .

الثانية : الحلَّ وان اعتمد كموازن لنظام المسؤولية الوزارية وبهما أصبح النظام البرلماني متكاملاً في بريطانيا ومنها انتقل إلى الدول الأخرى ، غير أن الحلَّ لم يعد قاصراً في استخداماته على ذلك(4) ، بل تطورت استخداماته التي أشار الفقه الدستوري إلى بعضها وضمنت بعضها الآخر نصوص الدساتير .

فانطلاقاً من التطورات التي أصابت إجراء الحلَّ التي سبق واشرنا إليها ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى تعداد الحالات التي يمكن من خلالها حل البرلمان وهي: قيام نزاع بين البرلمان والوزارة ، اختلاف وجهتي النظر بين البرلمان والشعب نفسه ، ظهور مسألة هامة يتوقف عليها تغيير جوهري في النظام الانتخابي أو في الالتزامات

---

(1) ينظر أستاذنا الدكتور رافع خضر شبّر : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد ، مكتبة السنهوري ، 2012 ، ص172 .

(2) ينظر د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص11وما بعدها .

(3) د. السيد صبري : التاج ومركزه ، المصدر السابق ، ص394 .

(4) يطلق جانب من الفقه الدستوري على حل البرلمان كموازن لمبدأ المسؤولية الوزارية (النظرية التقليدية لحق الحل) . ينظر : G . Burdeau : op. cit , P.631

الدولية[1]، إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة لاستقرار النظام السياسي ، دفاع رئيس الدولة عن آرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها بخلاف البرلمان[2] .

لذا نجد إن الفقه الدستوري الفرنسي يشير إلى إن الحل الوارد في ظل الدستور الحالي – دستور 1958 – لا يندرج ضمن الحلول البرلمانية التقليدية ، فهذا التنظيم الدستوري لا يمكن أن يفهم إلا إذا فهمنا الدستور من خلال التطبيق السياسي الذي تطور في ظله[3]. فالحل في دستور 1958 أضحى مزية شخصية لرئيس الجمهورية يستخدمها بدون حدود عملية[4]. وعليه فأن للحل في الدستور وظائف عديدة ومختلفة بينها التطبيق العملي تبتعد بفكرته كموازن للعلاقة بين السلطات فقط[5] .

وإذا كان واقع الفقه الدستوري هكذا فأن الدساتير نفسها قد أضافت إلى الحل حالات أخرى غير ما ذكر لتبتعد عن مفهومه كموازن فقط . فنجد إن هناك دساتيراً تبنت نظام الحل الذاتي[6]، أو حل البرلمان لعدم اتفاقه على اختيار رئيس الجمهورية[7] ، أو عند إخفاقه - أي البرلمان – في أدائه لوظائفه[1] ، وقد يكون الحل

---

(1) ينظر د. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص588 .

(2) د. سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1988 ، ص619 -620 .

(3) G . Burdeau : op. cit , P.631 – 632 .

(4) M . Duverger : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel , Sixeme ed , Paris, 1962, P.508 .

(5) B . Chantebout : Droit Constitutionnel , 20ed , Paris, 2003, P.445 .

B . Jenneau : Droit constitutionnel et Institutions politiques , septime ed , Dalloz, Paris, 1987, P.183.

(6) ومن الدساتير التي أخذت بالحل الذاتي الدستور التركي لعام 1982 (م77) والدستور العراقي الحالي لعام 2005 (م64 / أولاً) .

(7) كما هو الحال في نص المادة (32) من دستور اليونان لعام 1975 .

الحل بسبب الحاجة إلى تعديل الدستور[2]، أو نزولاً على مقتضيات الضرورة[3]، أو ضماناً لحسن سير المؤسسات الدستورية[4].

الثالثة : إن حل البرلمان – كما بينا سابقا – وجد في بعض الدول التي لم تتبن دساتيرها النظام البرلماني ، كما هو الحال في بعض الدساتير الفرنسية والدستور الألماني لعام 1919 والدستور النمساوي لعام 1920 ، وذلك لما يؤدي إليه الحل من حسن سير المؤسسات الدستورية ولما يضمنه من حسن تطبيق مبدأ توزيع السلطات في الدولة[5] .

الرابعة : إن أصحاب الاتجاه الأول عند تعريفهم للحل ، فأنهم قد عرفوه بتعريف الكل بجزئه، وهو مما لا يستقيم والمنطق القانوني السليم[6]، حيث يجب أن يكون التعريف مساوياً للشيء المعرف في الانطباق على مصاديقه ، فلا يجوز التعريف بما هو أخص من الشيء المعرف[7] .

(1) وهو ما نظمه دستور الصومال لعام 1960 (م53) .

(2) ومن تلك الدساتير الدستور العراقي لعام 1925 (م119) .

(3) ومن هذه الدساتير اليمني لعام 2001 (م101 / أ) والدستور المصري لعام 2012 بعد تعديله عام 2014 (م 137).

(4) تنظر المادة (60) من قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 ، والمادة (72) من قانون المجلس ذاته رقم 26 لسنة 1995 الصادرين في ظل دستور 1970 العراقي الملغي . لقد ذهب بعض الباحثين إلى أن النظام الدستوري العراقي منذ عام 1970 – 2003 لم يرد فيه أي نص يتعلق بحل المجلس النيابي . ينظر طارق حرب : المصدر السابق . وهذا الرأي لا سبيل لمناقشته لوضوح النصوص القانونية المذكورة ، على الرغم من إيماننا المطلق بأن المجلس الوطني لم يكن مجلس نيابي بالمعنى الصحيح .

(5) أدمار أيسمان : المصدر السابق : ص84-85 .

(6) د. مصطفى إبراهيم الزلمي : المصدر السابق ، ص109 .

(7) د. عبد الهادي الفضلي : المصدر السابق ، ص43 .

أما بالنسبة للاتجاه الثاني فبالتأكيد لا يمكن قبول تعريف حق الحل بالآثار المتولدة عنه فقط ، ذلك لأنه يشترط في ميزان المنطق القانوني لصحة التعريف أن لا يكون من قبيل تعريف الأثر بمؤثره[1] .

ولذا فنحن نميل إلى تعريف الحل كمفهوم عام مع ضرورة التحفظ على ابتداء التعريف بالقول أنه "حق السلطة التنفيذية" ، ذلك لأن الحل قد يكون ذاتياً وقد يكون شعبياً وقد يكون تلقائياً – وكما سنلاحظ ذلك فيما بعد - .

لذا نرى أن الحل يمكن أن يعرف بأنه "**إجراء دستوري يعمل على تقصير المدة القانونية المحددة لنيابة البرلمان أو أحد مجلسيه ، والذي يكون مصحوباً بالدعوة لإجراء انتخابات نيابية جديدة**" .

وأحسب أن يكون هذا التعريف صالحاً لإعطاء فكرة عن المقصود بحل البرلمان أياً كان سبب الحل ، ذلك لأن الحل لا يلتجأ إليه ما لم تكن هناك حالة تعد مشكلة دستورية أو سياسية فيأتي الحل لحلها ونقضها ولتجاوزها ، وأياً كانت الجهة التي تقوم به .

(1) د. مصطفى إبراهيم الزلمي : المصدر السابق ، ص110 .

المطلب الثاني

ذاتية حل البرلمان

نقصد بذاتية حل البرلمان تمييز إجراء حل البرلمان عما يشتبه به من إجراءات دستورية تتناول وجود البرلمان في ذاته وفي ممارسته لاختصاصاته .

لذا فلا بد لنا من إجراء مثل هكذا تمييز لتظهر لنا حقيقة حل البرلمان بوصفه إجراء دستوري مستقل عما قد يلتقي معه من إجراءات تتعلق بالبرلمان . ذلك لأن الحلَّ – كما لاحظنا– يضع حداً لوجود البرلمان ، فينهي كل أعمال المجلس الأعلى والمجلس الأدنى والذي يكون متبوعاً بانتخابات عامة[1] .

وعلى ذلك سنوضح أوجه التمييز بين الحلّ والإجراءات المشابهة للحل وفق الخطة الآتية:

الفرع الأول : حل البرلمان وإنهاء ادوار انعقاد البرلمان .

الفرع الثاني : حل البرلمان وتأجيل جلسات البرلمان .

الفرع الثالث : حل البرلمان وإنهاء عضوية مجموعة من النواب .

الفرع الأول: حلّ البرلمان وانتهاء الفصل التشريعي

يقوم النظام النيابي على جملة أسس بضمنها ، تحديد مدة نيابة البرلمان ، ليصار الرجوع إلى الشعب ليجدد ثقته بهؤلاء النواب ، فيكون للشعب صاحب السيادة من خلال ذلك فرض رقابته على أعضاء المجلس النيابي[2] ، وعليه فأن مدة النيابة

(1) Dissolution terminates Parliament ,ending all business in the senate and the House of commons, and is Followed by a general election. www.parl.gc.ca

(2) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1987 ، ص524 – 525 .

البرلمانية عادةً ما تحددها الدساتير بمدة زمنية كأن تكون أربع سنوات أو خمس سنوات وقد تزيد عن ذلك وقد تنقص قليلاً، ولكن يجب أن لا تكون هذه المدة مغالى في طولها أو في قصرها(1) . وهذا التحديد يهدف إلى التوفيق بين اعتبارين : **الأول** : يتمثل بعدم إطالة المدة إلى الحد الذي يفقد فيه البرلمان اتصاله بالناخبين فتضيع العلة من تحديد مدة النيابة . **الثاني** : يتمثل بعدم إنقاص المدة إلى الحد الذي لا يسمح للبرلمان بالوقت الكافي لأداء وظائفه الدستورية(2) .

ومدة نيابة البرلمان تسمى بالفصل التشريعي . وعليه فأن الفصل التشريعي هو المدة الدستورية المحددة للوكالة البرلمانية والتي تبدأ ببداية نيابة المجلس حتى نهايتها(3) .

ويتخلل الفصل التشريعي مجموعة أدوار انعقاد ، والتي تكون محددة أيضاً بمدد مذكورة في صلب الوثيقة الدستورية . فدور الانعقاد هو الوقت الزمني الذي يكون للبرلمان خلاله ممارسة اختصاصاته الدستورية(4) ، وبذا فان الفصل التشريعي الواحد يحتوي على عدد من أدوار الانعقاد يساوي مدة سنوات النيابة . فيكون الفصل التشريعي محدداً ببضعة سنوات أما دور الانعقاد فيستمر لبضعة شهور فقط(5) .

---

(1) د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، بيروت ، دار النهضة العربية ، 1968 ، ص 256. هذا وقد حدد الدستور الأمريكي مدة نيابة مجلس النواب بسنتين فقط أما مجلس الشيوخ فقد حددها بست سنوات . وأما الدستور العراقي لعام 2005 فقد حدد هذه المدة بأربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة يعقدها مجلس النواب وتنتهي بنهاية السنة الرابعة . تنظر المادة (56/ أولا).

(2) د. سعد عصفور : النظام الدستوري المصري ، الإسكندرية ، منشاة المعارف ، 1980 ، ص 236 .

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظام الدستوري اللبناني ، بيروت ، الدار الجامعية ، 1983 ، ص440 .

(4) د. عادل الطبطبائي : السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، الكويت ، منشورات مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية ، 1985 ، ص206 .

(5) د. حسن سيف أبو السعود : القانون الدستوري ، بغداد ، مطبعة الجزيرة ، 1938 ، ص357-358 . هذا وتسمي بعض الدساتير الفصل التشريعي بدور انعقاد ، ودور الانعقاد بالاجتماع كما هو الحال في

ولمدة دورة الانعقاد أهمية ودلالة سياسية ، حيث أن طول هذه المدة يعني منح الوقت الكافي للبرلمان من أجل أداء أعماله . على أن أدوار الانعقاد تنقسم على اعتيادية وغير اعتيادية . فأدوار الانعقاد الاعتيادية هي تلك التي تحدد في صلب التشريع الدستوري ، أما أدوار الانعقاد غير الاعتيادية فتكون بحسب ماتدعو إليها الحاجة وتفض بمجرد استنفاد الأعمال التي أدت إليها[1] .

وتتم الدعوة إلى دور الانعقاد غير الاعتيادي أما من السلطة التنفيذية أو من السلطة التشريعية[2] . وقد تكون دورة الانعقاد غير الاعتيادية بحكم الدستور في الأحوال التي تحددها الوثيقة الدستورية[3] . كحالة شغور منصب رئيس الدولة ، حالة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة ، الحاجة إلى إصدار مراسيم بقوانين لمعالجة أزمات تشريعية أو اقتصادية أو سياسية معينة[4] . أو لغرض اجتماع البرلمان الجديد بعد حل البرلمان السابق[5] .

وباستعراض ما سبق يتضح لنا أن الفصل التشريعي المكون من عدة ادوار انعقاد ، يكون شاملاً للمدة الزمنية الممتدة من انتخابات البرلمان انتخاباً كلياً وحتى

القانون الأساسي العراقي لعام 1925 المادة (38) د. عثمان خليل عثمان : مصدر سابق ، ص570 هامش (1) .

(1) د. صالح بلحاج : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2010 ، ص262-263 .

(2) لقد نصت المادة (58) من دستور العراق لعام 2005 على أن (أولاً – لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء . أو لرئيس مجلس النواب . أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس . دعوته – أي مجلس النواب – إلى جلسة استثنائية ....)

(3) د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : المصدر السابق ، ص428 .

(4) د. عادل الطبطبائي : المصدر السابق ، ص213 .

(5) د. ماجد راغب الحلو : المصدر السابق ، ص761 .

تجديد انتخابه كلياً سواء أكان ذلك بسبب انتهاء مدة المجلس النيابي نهاية طبيعية أم نهاية مبتسرة لحله قبل انتهاء مدته[1] .

لذا فالحلّ إجراء يعمل على إنهاء ادوار انعقاد البرلمان إنهاء مبتسرا ويعمل بذلك على تقصير مدة الفصل التشريعي ليتوجه بعد ذلك لفصل تشريعي جديد ، وادوار انعقاد جديدة .

الفرع الثاني:حلّ البرلمان وتأجيل جلسات البرلمان

يقصد بتأجيل الجلسات ، وقف جلسات المجلس النيابي أو دورة من دوراته[2]. وللتأجيل أهمية عملية تظهر من خلال كونه من الوسائل التي تعمل على تخفيف حدة النزاع بين السلطتين المذكورتين ، لدرجة تهدد باتخاذ إجراء خطير كحل البرلمان أو استقالة الوزارة، حيث يصار إلى تأجيل جلسات البرلمان لتهدئة الخلاف وإعطاء فرصة لكل منهما في مراجعة موقفه[3]. هذا من جهة ومن جهة ثانية فأن الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة تفرض تأجيل جلسات البرلمان ، فإذا استتب الأمن وساد النظام وعادت الدولة إلى نطاق الظروف الاعتيادية يعود المجلس إلى جلساته وأعماله من جديد[4] .

وتأجيل الجلسات إجراء قد تختص به السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة[5] ، ، وقد يختص به البرلمان بنفسه عن طريق ما يعرف بالتأجيل الذاتي[6] .

---

(1) د. عبد الفتاح حسن : المصدر السابق ، ص256 .

(2) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص42 .

(3) د. سعيد السيد علي : مصدر سابق ، ص342 .

(4) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص42 .

(5) د. سليمان الطماوي : المصدر السابق ، ص616.

(6) د. حسن سيف أبو السعود : المصدر السابق ، ص431-432 . وبمطالعة نصوص الدستور العراقي لعام 2005 يتضح لنا إن إجراء التأجيل غير منظم في ثناياها .

غير إن اختصاص السلطة التنفيذية بتأجيل جلسات البرلمان ليس مطلقاً وإنما ترد عليه عدَّة قيود حتى لا يساء استخدامه وهي كالآتي :

1. وجود نص صريح في الدستور يجيز اللجوء إلى تأجيل الجلسات ، ما لم تكن هناك ظروف استثنائية يستحيل معها انعقاد المجلس ، فهنا يمكن تأجيل الجلسات حتى لو خلا الدستور من مثل هكذا نص . إعمالاً لقاعدة "الضرورات تجيز المحظورات"[1] .
2. أن يكون التأجيل لمدة قصيرة .
3. أن لا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد نفسه[2] ، وان تكرر فلا بد من استحصال موافقة البرلمان نفسه .
4. أن لا تحتسب مدة التأجيل من ضمن المدة الزمنية لدور الانعقاد[3] .

وباستعراض ما سبق يتضح أن الحل يضع حداً لوجود البرلمان ومدة نيابته بينما لا يترتب على التأجيل إنهاء حياة البرلمان[4] .

غير أن تأجيل الجلسات من السلطة التنفيذية يحمل في طياته تهديداً بحل البرلمان[5] ، بل قد يكون التأجيل الأجراء المتبع لحل البرلمان بعد ذلك مباشرة . ولعل

---

(1) د. سليمان الطماوي : المصدر السابق ، ص617 .

(2) د. محمد كاظم المشهداني : المصدر السابق ، ص135 .

(3) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، ط4، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1979 ، ص547 . على أن القانون الأساسي العراقي لعام 1925 قد خالف القيد أعلاه وقضى بأن المجلس يعتبر مجتمعاً خلال مدد هذه التأجيلات وذلك وفق نص المادة (29/ 2) منه .

(4) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص41 .

(5) المكان نفسه.

ولعل هذا ما هو متبع في المملكة المتحدة البريطانية(1) ، حيث نظم **"قانون التأجيل"** الصادر في عام 1867 اختصاص الملكية بإصدار إعلان بتأجيل جلسات البرلمان ، ثم تطور هذا الاختصاص فأصبح تأجيل البرلمان إجراء تمهيدي لحل البرلمان ذاته ، حيث يقوم الوزير الأول بتحديد موعد إجراء الانتخابات العامة مبيتاً النية على حل مجلس العموم ثم يصدر الإعلان الملكي بتأجيل الجلسات وبعد ذاك يصدر الإعلان الملكي بحل المجلس والدعوة لإجراء انتخابات عامة . كل ذلك ما لم يتم التعجيل بحل البرلمان بسبب فقدان الحكومة تصويتاً بالثقة في مجلس العموم بحيث لم تعد تمثل الأغلبية البرلمانية(2) .

إن التأجيل قد يلتقي مع الحل في كونهما من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني والذي قد تفرض من خلاله السلطة التنفيذية نوع من الرقابة غير أنها ذات أثر محدود إذا قورنت بإجراء الحل نفسه الذي يؤثر في وجود البرلمان وممارسته لاختصاصاته إذا كان هذا الحل متأتياً من السلطة التنفيذية (3) . غير أن التأجيل وان كان لا ينال من وجود البرلمان عن طريق حله ، غير أنه قد يكون الإجراء الممهد لسلوك طريق الحل .

وانطلاقا مما سبق يختلف الحل عن التأجيل من حيث المدلول والأثر المترتب في كل منهما ، فنجد **أن الحل** يؤدي – كما لاحظنا سابقا - إلى انتهاء الفصل التشريعي للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني المحدد له ، ويترتب على الحل فقدان النواب عضويتهم في المجلس النيابي فقدانا كاملا مع باقي الامتيازات والحصانات المقررة لهذه

(1) A . W . Bradley , K . D . Ewing : op. cit , p.188 .
(2) See : M . Hook , O . Gay : Dissolution of parliament . Library House of Commons, 2010, p.3 . www.parliament.uk .
(3) بهذا المعنى د. رمزي طه الشاعر : المصدر السابق ، ص551 .

العضوية ، وانتقال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية مؤقتا وذلك بحسب التنظيم الدستوري لكل دولة ، وإجراء انتخابات نيابية جديدة . **أما التأجيل** فيعني وقف جلسات المجلس النيابي أو دورة من دوراته بصورة مؤقتة ولمدة محدودة والتي بانقضائها أما أن يعود المجلس للانعقاد وهذا هو الوضع الغالب . وأما أن يصار إلى حله وإجراء انتخابات نيابية جديدة .

الفرع الثالث: حل البرلمان وإنهاء عضوية مجموعة من النواب

تتنوع صور الديمقراطية التي تستند في أساسها إلى الشعب بوصفه صاحب السيادة ومصدر السلطات في الدولة(1) . ومن تلك الصور نجد الديمقراطية شبه المباشرة ، التي تقوم على أساس وجود برلمان منتخب من الشعب مع احتفاظ الأخير لنفسه ببعض السلطات التي يمارسها مباشرة دون نوابه(2) . ذلك لأن وجود الهيأة النيابية قد يكون غير كاف للتعبير الصحيح عن الرأي العام أو تكون اتجاهات النواب غير متطابقة مع اتجاهات الرأي العام ذاته(3) ، لذا يصار إلى الأخذ بمظاهر الديمقراطية

(1) وصور الديمقراطية تتمثل بالآتي :
- الديمقراطية المباشرة : حيث يمارس الشعب بنفسه جميع شؤون الحكم دون الحاجة إلى وجود نواب يضطلعون بهذه الشؤون .
- الديمقراطية النيابية : والتي يقتصر دور الشعب فيها على اختيار نواب عنه يمارسون شؤون الحكم .
- الديمقراطية شبه المباشرة : وهي التي تجمع بين مظاهر الديمقراطية المباشرة والنيابية ، فهي صورة وسط بين الديمقراطيتين .

ينظر في تفاصيل ذلك د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1975 ، ص 200 وما بعدها ، د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2001 ، ص155 وما بعدها . د. محسن خليل : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص500 وما بعدها.

(2) د. داود الباز : النظم السياسية ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، 2006 ، ص211 .

(3) د. يحيى الجمل : المصدر السابق ، ص162 .

شبه المباشرة احتفاظاً من الشعب لنفسه بحق الاشتراك في المسائل المهمة ليتسنى له التصرف بما يراه محققاً لصالحه بوصفه مصدر السلطات ، فيفرض بذلك رقابة حقيقية على نوابه ويحد من طغيانهم وتجاهلهم لرغباته(1). ولذا فأن جانباً من الفقه عد هيأة الناخبين في الديمقراطية شبه المباشرة هي سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث الأخرى .

لأن الناخبين يمارسون بعض مظاهر السيادة بصورة ايجابية فتزداد أهمية دورهم على حساب البرلمان(2) .

وتتعدد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وكالآتي : (الاستفتاء الشعبي ، الاقتراح الشعبي، الاعتراض الشعبي ، حل البرلمان شعبياً ، عزل النائب ، عزل رئيس الجمهورية)(3).

---

(1) د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص509 .

(2) د. السيد صبري : مبادئ القانون ، المصدر السابق ، ص100 .

وقد جاءت الديمقراطية شبه المباشرة كنتيجة لظهور مساوئ الديمقراطية النيابية الخالصة ، غير أن جانباً من الفقه رأى فيها تطوراً لصورة الديمقراطية النيابية . د. ثروت بدوي : المصدر السابق ، ص221 . أو هي صورة استثنائية من أصل عام هو النظام النيابي د. يحيى الجمل : المصدر السابق ، ص163 . وأياً ما كانت آراء فقهاء القانون الدستوري تجاه الديمقراطية شبه المباشرة ، فأنها قد انتشرت في الدساتير بصورة ملحوظة في أعقاب الحرب العالمية الأولى بعد أن ظهرت في سويسرا منذ القرن التاسع عشر د. سعيد السيد علي : المصدر السابق ، ص292 ، وذلك بسبب ارتفاع ثقافة الشعوب بزيادة فرص التعليم فضلاً عن زيادة وعيها السياسي ، والرغبة في إصلاح عيوب النظام النيابي التي ظهرت خلال التطبيق العملي وفي مقدمتها استبداد أعضاء البرلمان في ممارسة وظائفهم الدستورية . ينظر د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص510 .

(3) لتفاصيل أوفى حول هذه المظاهر ينظر : د. حميد حنون خالد : الأنظمة السياسية ، بغداد ، مطبعة الفائق، 2008 ، ص45 وما بعدها . د. كمال الغالي : المصدر السابق ، ص285 وما بعدها . د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق ، ص161-164 .

وهذه المظاهر تمثل في حقيقتها وسائل منظمة دستورياً ، يملكها الناخبين للتأثير في المهمة الموضوعية للنواب ، فهي ليست مجرد وسائل ضغط غير منظمة دستورياً يمارسها الناخبين تجاه نوابهم[1] .

هذا ولا يشترط أن يتم الأخذ بالمظاهر سالفة الذكر جميعها في الدستور بل يكتفى ببعضها للقول بأن دستور ما قد تبنى الديمقراطية شبه المباشرة[2] .

وبخصوص الفكرة مدار البحث فأن عزل نائب أو مجموعة من النواب ، يعني تمكين عدد معين من الناخبين بأن يطلبوا إعادة الانتخاب لأي نائب سبق لهم انتخابه لاعتقادهم بعدم صلاحيته للاستمرار في مهمته ، فإذا كانت نتيجة الاقتراع الموافقة على هذا الطلب وجب على النائب المعني الانسحاب من البرلمان وإعادة الانتخاب في دائرته وله الحق في أن يرشح نفسه مجدداً في الانتخابات الجديدة[3] ، وفي حالة فوز النائب المقال في الانتخابات تحمل من تقدم بطلب إقالته مصاريف حملته الانتخابية[4] . ذلك لأن استعمال الناخبين لهذا الحق إنما مقيد بعدة قيود الغرض منها هو تنظيم استخدام هذا الحق ، فابتداءً لا يجوز إقالة النائب ما لم يطلب ذلك عدد محدد من الناخبين كأن يكون ربع أو خمس العدد الإجمالي لهم[5] . فضلاً عن وجوب دفعهم لمبلغ كفالة مالية تصادر منهم في حال فوز النائب المقال بالانتخابات الجديدة ، وذلك

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي : مصدر سابق ، ص131 .

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص280-281 .على إن بعضاً من الفقه قد ذهب إلى إن الثلاث وسائل الأولى تتعارض مع النظام النيابي ولذلك تشكل نظاماً مميزاً يتمثل بالديمقراطية شبه المباشرة . ينظر د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص510-511 . د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق ، ص161 .

(3) د. هاني علي الطهراوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2008، ص187 .

(4) د. كمال الغالي : المصدر السابق ، ص288 .

(5) د. حميد حنون خالد : المصدر السابق ، ص53 .

لكي لا يساء استخدام هذا الحق فلا يقدم عليه الناخبين ما لم يكونوا على ثقة بأن النائب المراد إقالته قد فقد الثقة والاعتبار فعلاً من جانب الجزء الأكبر من أفراد دائرته الانتخابية[1].

ولعل دساتير الولايات المتحدة الأمريكية هي خير مصداق لتبني هذه الوسيلة للديمقراطية شبه المباشرة ومنها دستور ولاية لوس انجلوس لعام 1902، دستور ولاية واشنطن لعام 1906 ودستور ولاية كاليفورنيا لعام 1911[2] .

هذا ويبدي جانباً من الفقه تحفظهم - ونحن نؤيدهم في ذلك – على إطلاق صفة **"عزل أو إقالة النائب"** على الطريقة مدار البحث ، ذلك لأن مثل هكذا تكييف قانوني لا يتفق مع واقع الحال ، حيث إن هذا الإجراء ما هو إلا إعادة لعملية الانتخاب قبل انتهاء مدة النائب، والتي قد يترتب عليها فوز النائب مرة ثانية ومن ثم رجوعه لصفته السابقة كنائب أو يكون الحال بخلاف ذلك[3] .

وفي مجال التمييز بين حل البرلمان كأجراء دستوري وبين إنهاء عضوية النائب من قبل ناخبيه فنلاحظ إنهما قد يلتقيان في الآتي :

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص285 .

(2) أدمار أيسمان : مصدر سابق ، ص240 . ولعل قريب من ذلك ما جرى عليه العرف في بريطانيا من قيام النائب بتقديم استقالته بعد فوزه بالانتخابات ولكن يتغير اتجاهه الحزبي بعد ذلك فيتقدم للترشيح مرة أخرى لانتخابات جديدة . وهذا حق للناخبين على نوابهم، وقد تم تعليل ذلك بأنه لم يعد مقبولاً أن يتخلى النائب عن التوجه السياسي لناخبيه الذين سبق لهم أن انتخبوه على أساسه . د. داود الباز: المصدر السابق ، ص218 .

(3) أدمار أيسمان : المصدر أعلاه ، ص240 ، د. وحيد رأفت : د. وايت إبراهيم : المصدر السابق ، ص177، د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص519 ، د. هاني علي الطهراوي : المصدر السابق ، ص187-188 .

1. من حيث بعض الإجراءات المتبعة : حيث يشترط في كل من الحل الشعبي وإنهاء عضوية النائب من الناخبين أن يقدم ذلك بطلب من عدد معين من الناخبين ، فإذا تم الأمر يعرض الأمر على الشعب لأخذ رأيهم فيه ، وفي حال الموافقة على الطلب ترتب على ذلك حل البرلمان أو إنهاء عضوية النائب في الحالة الثانية وإجراء انتخابات جديدة[1] .
2. من حيث الغرض منهما : حيث يمكننا القول بأنهما يمثلان وسيلة دستورية لعلاج خضوع بعض النواب بعد انتخابهم لسلطان رجال الأعمال ورأس المال[2] ، حيث أصبح بإمكانهم الحصول على القوانين التي تحقق لهم مصالحهم الخاصة دون رعاية المصلحة العامة[3] .

فتأتي الديمقراطية شبه المباشرة لتضع حدّ لمثل هكذا وقائع غير دستورية من خلال فرض نوع من الرقابة على تصرفات أعضاء البرلمان . ولأجل الوصول إلى هذه الغاية الأساسية المهمة يشترط أن يكون أفراد الشعب أنفسهم قد وصولوا إلى درجة مقبولة من التعليم والوعي السياسي والشعور بالمسؤولية وإلا فأن مراقبته لسير المؤسسة النيابية ستكون محدودة إن لم تكن معدومة[4] .

وإذا كان ما سبق هو بعض وجوه الالتقاء فيما بين الإجراءين فأنهما يختلفان عن بعضهما في الأمور الآتية :

---

(1) حول الحل الشعبي ينظر د. داود الباز : المصدر السابق ، ص219 .

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي : المصدر السابق ، ص132 .

(3) حول هذه الظاهرة ينظر د. السيد صبري : مبادئ القانون ، المصدر السابق ، ص106-107 .

(4) ينظر بهذا المعنى د. حميد حنون خالد : المصدر السابق ، ص56 . د. هاني علي الطهراوي : المصدر السابق ، ص 191 .

1. الحلَّ إنما يتعلق بأعضاء البرلمان جميعهم وبدون استثناء ، وأما إنهاء عضوية النائب من ناخبيه فهو يتعلق بعضو أو أكثر من أعضاء البرلمان دون أن يشملهم جميعاً (1) .
2. حل البرلمان وان تم من الشعب أي بطريق الحل الشعبي فلا اشتراط لتقديم الناخبين لمبلغ كفالة مالية معينة قد تكون نتيجتها المصادرة ، كما هو الحال الملاحظ في إنهاء عضوية النائب من ناخبيه .
3. إن حل البرلمان وان كان شعبياً فهو ينهي الفصل التشريعي المحدد دستورياً للبرلمان ، أما إجراء إنهاء عضوية النائب فلا يترتب عليه ذلك ، لأنه إنما يتعلق بعضو أو أكثر فلا تأثير لهذا الأجراء على الفصل التشريعي ولا على وجود البرلمان نفسه كمؤسسة دستورية .

(1) د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : المصدر السابق ، ص177 .

المبحث الثاني

صور حل البرلمان

يعد المعيار العضوي في بيان صور الحل من أفضل المعايير لمعرفة الجهة التي لها الاختصاص بحل البرلمان ، كما انه ساد في فقه القانون الدستوري ولايزال كذلك [1] . وبمقتضى هذا المعيار سنحدد صور الحل من خلال تحديد الجهة التي تكون صاحبة الإرادة في الحل من حيث نشوء فكرة الحل وتطبيق هذه الفكرة . ولذا نجد أن الحل قد يكون متأتياً من السلطة التنفيذية بواسطة رئيس الدولة أو رئيس الوزراء ، وقد تكون الإرادة الشعبية هي مصدر الحل فيكون صادراً بالإرادة الشعبية المباشرة وصورته الحل الشعبي أو غير المباشرة فيكون الحل الذاتي . وأخيراً يكون مصدر الإرادة في حل البرلمان هي السلطة التأسيسية وصورته الحل التلقائي .

وعليه فأننا سنبحث صور الحل على وفق الخطة الآتية :

المطلب الأول : حل البرلمان بإرادة السلطة التنفيذية .

المطلب الثاني : حل البرلمان بالإرادة الشعبية .

المطلب الثالث : حل البرلمان بإرادة الدستور ذاته (الحل التلقائي) .

---

(1) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص34 .

المطلب الأول

حل البرلمان بإرادة السلطة التنفيذية

يعد حق الحل من أهم وسائل السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، فهو يعد ضرورياً لحفظ التوازن بينهما ، إذ هو المقابل الطبيعي لاختصاص البرلمان في مراقبة الوزارة ومساءلتها سياسياً، ومن خلاله تضمن السلطة التنفيذية استقلالها عن السلطة التشريعية(1). لكي لا تكون السلطة الأولى مجرد أداة بيد السلطة الأخيرة ، فتخضع لها خضوعاً تاماً فينصرف بذلك النظام من كونه قائماً على مبدأ التوازن إلى قيامه على مبدأ هيمنة البرلمان ، فبدون حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان يتجه النظام البرلماني إلى نظام حكومة الجمعية (2) . كما أنه من خلال الحل تضع السلطة التنفيذية حدا لإساءة النواب في ممارسة وظائفهم الدستورية (3) .

والحل المتأتي من السلطة التنفيذية قد يكون رئاسياً وقد يكون وزارياً وهو ما سنبحثه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : الحل الرئاسي .

الفرع الثاني : الحل الوزاري .

---

(2) G . Burdeau : op. cit, P.139 .
R . Fusilier : op. cit, P.455 .

(2) د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية ، ط6، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1989 ، ص332 .

(3) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص 156.

الفرع الأول: الحل الرئاسي

يؤدي رئيس الدولة – ملكاً كان أم رئيساً للجمهورية – دوراً ايجابياً في تسيير شؤون الحكم حتى وان كان مركزه الدستوري أضعف مقارنة بمركز رئيس الوزراء ، حيث يمثل همزة الوصل بين الشعب من جانب والحكومة والبرلمان من جانب آخر ، ويرعى احترام كل منهما للصالح العام ، ويقدم النصح والمشورة للسلطتين معاً ، وفي حال مخالفتهما لوظائفهما الدستورية ومن ثم عدم تحقيقهما لمصلحة الأمة [1] ، يكون له أن يلجأ إلى حل البرلمان ، غير أنه مقيد بأن يكون تصرفه هذا متفقاً مع توجهات الرأي العام[2] .

إذن فالحل الرئاسي يعني إن حل البرلمان من رئيس الدولة وذلك من منطلق إن هذا الاختصاص يعد وسيلة لدفاع رئيس الدولة عما يعتنقه من أفكار وآراء يعتقد أن الرأي العام يؤيده فيها [3] . فالحل هنا يتم بإرادة رئيس الدولة نتيجة لنشوء نزاع بينه من جهة ، والبرلمان والوزارة من جهة أخرى ، وتكون الوزارة في هذا الفرض متمتعة بثقة الأغلبية البرلمانية ، وذلك لاعتقاده أن هذا البرلمان أو تلك الوزارة أصبحا لا يمثلان آمال الشعب بخصوص مسألة ما تتعلق بمصلحة الدولة [4] .

لذا يعمد رئيس الدولة إلى إقالة الوزارة وتشكيل أخرى من الأقلية أو من خارج البرلمان لتدبير شؤون الدولة ، وتكون هذه الوزارة مؤيدة لوجهة نظره وقادرة على تحمل مسؤولية حل البرلمان ، وبصدور مرسوم الحل تتم إجراء انتخابات

(1) أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : المصدر السابق ، ص48 .

(2) أحمد عبد اللطيف إبراهيم : المصدر السابق ، ص306 -307 .

(3) د. محسن العبودي : مصدر سابق ، ص624 .

(4) د. رمضان محمد بطيخ : النظم السياسية والدستورية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2009 ، ص128 .

جديدة[1] . فأن جاءت الانتخابات بأغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة التي جاء الحل على يديها فهذا يعني إن تصرف رئيس الدولة كان سليماً ، أما إذا تمخضت هذه الانتخابات عن فوز الأغلبية القديمة دل هذا الأمر على خطأ تصرف رئيس الدولة عندما أقال وزارة الأغلبية وانه قد أساء التقدير عندما عمد إلى حل البرلمان الذي وقف معه جمهور الناخبين ، مما يجعل مركز رئيس الدولة في غاية الحرج [2] .

وبالتأكيد فأن إقالة الوزارة والإتيان بواحدة جديدة لتنفيذ رغبة رئيس الدولة في حل البرلمان، إنما يتحقق في الدول التي تنص دساتيرها على ضرورة توقيع الوزارة على المراسيم التي يتخذها رئيس الدولة وهي ما تعرف بقاعدة التوقيع المجاور ، وهو الوضع الطبيعي في الدول ذات النظام البرلماني [3] .

كما هو الحال في الدستور اللبناني لعام 1926 ، الذي بين في المادة (55) بأن (يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين 65و77 من هذا الدستور الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب .... فإذا قرر المجلس بناء على ذلك حل المجلس ، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل) ، عليه يكون الحل في الدستور اللبناني هو حل رئاسي، لأن الدستور اشترط أن تكون المبادرة فيه لرئيس الجمهورية[4] .

وأيضا ما نظمه الدستور الأردني لعام 1952 في المادة (34 / 3) التي نصت على أن (للملك أن يحل مجلس النواب ...) . فبموجب النص المذكور فان إنهاء وجود

---

(1) د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص332 .

(2) لتفاصيل أوفى حول الحل الرئاسي وخطورته السياسية ، ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص143 وما بعدها ، خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص134 وما بعدها .

(3) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص555 .

(4) د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، المجلد 2، بيروت ، 2006 ، ص864 .

مجلس النواب قبل نهاية المدة الدستورية المحددة له تكون من صلاحيات الملك [1] ، حيث يكون الدستور بذلك قد أعطى الملك وحده سلطة حل مجلس النواب وهو بذلك – أي الحل – يكون رئاسيا ملكيا[2]. فاللجوء إلى خيار الحل بذلك يكون متروكا لإرادة الملك تبعا لتقديره للظروف وواقع الحال ، ومن ثم فان الدستور الأردني لا يعرف سوى الحل الرئاسي دون الوزاري[3] .

غير أن هناك بعض الدساتير تورد سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان دون اشتراط وجود التوقيع الوزاري ، بل أن بعضها تنص صراحة على إعفاء هذا الاختصاص من التوقيع المجاور . ومن أمثلة الاتجاه الأول نجد الدستور الجزائري لعام 1996 الذي نص في المادة (129) على أن (لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ...) وبذلك يكون حق

(1) د. مصطفى صالح العماوي : التنظيم السياسي والنظام الدستوري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2009 ، ص 246 .

(2) وهو ما أيدته محكمة العدل العليا في حكمها الصادر عام 1997 بان الحل في التنظيم الدستوري الأردني لا يمكن إلا أن يكون حلا ملكيا حيث جاء فيه بأن (..... وحق الحل الذي أخذ به الدستور الأردني هو (الحل الملكي) ....) . ينظر أحمد عارف الضلاعين : الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، 2008 ، ص 349 .

(3) غير أنه لا يوجد هناك ما يمنع من الأخذ بالحل الوزاري وذلك في الأحوال التي ينشب فيها الخلاف بين الوزارة ومجلس النواب لدرجة يتعذر معها التعاون بينهما وتعطيل الحياة السياسية . د. فاتن كمال : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين ، القاهرة ، مطبعة مراد أبو المجد ، 2012 ، ص 605 – 606 . حيث يكون الحل بناء على طلب الوزارة والتي عادة ما يجيبها إليه الملك وهو ما أثبتته السوابق الدستورية . أحمد عارف الضلاعين : المصدر السابق ، ص 349 -350 . على أن الملك يمارس اختصاصه بحل البرلمان عن طريق إرادة ملكية يوقعها رئيس الوزراء والوزير المختص عملا بأحكام المادة (40) من الدستور ، وذلك حسب ما أقرته المحكمة العليا في حكمها لعام 1997. للاطلاع على القرار المذكور ينظر المصدر نفسه ، ص359 – 360.

الحل من الاختصاصات الأساسية لرئيس الجمهورية ، وله سلطة تقديرية في ممارسته ، لانعدام القيود الحقيقية على سلطته هذه [1] .

والدستور اليمني لعام 2001 الذي نص في المادة (101) على أن (أ – لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة .... ب – لرئيس الجمهورية حق الدعوة لانتخابات نيابية مبكرة ....) . وبهذا يكون المشرع الدستوري قد حصر سلطة حل مجلس النواب برئيس الجمهورية فقط [2] .

وكذلك نجد الدستور المصري لعام 2012[3] قد منح رئيس الجمهورية اختصاصاً بحل مجلس النواب في المادة (137) التي يجري نصها على (.... لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب ...) . وبذلك فأن حق الحل ورد باسم رئيس الجمهورية[4] ، وبالتالي فان استعمال هذا الحق أمر منوط به وهو الذي يمارسه لوحده فقط [5].

أما من أمثلة الاتجاه الثاني فنجد الدستور الفرنسي لعام 1958 ، الذي نص في المادة (12) على أن (لرئيس الجمهورية بعد مشاورة الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان أن يعلن حل الجمعية الوطنية ..) وجاء في المادة (19) ليبين أن (أعمال رئيس

(1) د. صالح بلحاج : مصدر سابق ، ص201 .

(2) د. محمد أحمد غوبر : التوازن بين السلطات العامة في دساتير الجمهورية اليمنية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ،2010 ، ص 193 .

(3) لقد تم تعديل الدستور المصري لعام 2012 بموجب الاستفتاء الذي تم في 14-15 / 1/ 2014 . وذلك إعمالا لنصوص المواد (28-30) من الإعلان الدستوري الصادر في 8/ 7/ 2013 ، والمادة (246) من الوثيقة الدستورية المعدلة لدستور 2012 .

(4) د. سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 621 .

(5) د. محمد أنس قاسم جعفر : المصدر السابق ، ص 515 . وقد كان الدستور قبل تعديله يشترط التوقيع الوزاري المجاور حسب نص المادة (141) التي نصت على أن (يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ....) .

الجمهورية غير المنصوص عليها في المواد ..... و12... يوقعها الوزير الأول والوزراء المسئولين) .

وبذلك يكون الحل من الامتيازات الممنوحة لرئيس الجمهورية يستعمله لأسباب يختص هو بتقديرها ، وان ألزمه النص بضرورة الاستشارة فأنه غير ملزم بنتيجتها ، فالحل سلطة شخصية للرئيس لاسيما في ظل غياب التوقيع الوزاري [1] .

وكذلك نجد الدستور المغربي لعام 2011 ، الذي نص في الفصل (51) على أن (للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير ....) . وقد بين الدستور بأن هذا الحق يمارسه الملك بدون التوقيع المجاور من قبل رئيس الحكومة [2] .

وفي العراق نجد أن القانون الأساسي لعام 1925 قد بين في المادة (26/ 2) بان (الملك .... ويحل مجلس النواب وفقا لأحكام هذا القانون) .

وهذا يعني إن الملك وعند ممارسته لهذا الحق فأنه يكون مقيداً بالأوضاع البرلمانية المقررة في الدستور كما هو واضح من نص المادة (26/ 2) أعلاه ، ومن النصوص المقيدة لحق الملك في الحل ، نجد المادة (27) التي بينت بأن (يستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسئولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم) . وعلى ذلك لا يستعمل الملك سلطته في الحل إلا بإرادة ملكية تصدر بناء على طلب الوزارة[3] .

---

(1) M . Duverger : op. cit , P.508 .

B . Chantebout : op. cit , P.444 .

(2) وذلك وفقاً للفصل (42) الذي يقضي بأن (... يمارس الملك هذه المهام بمقتضى ظهائر ... توقع ... من رئيس الحكومة ما عدا تلك المنصوص عليها في الفصول ... (51) ...) . جدير بالذكر أن المشرع الدستوري المغربي يطلق تسمية "فصل" ويريد به "المادة" .

(3) د. محمد فؤاد مهنا : مصدر سابق ، ص34 .

غير إن واقع الحال يشير إلى أن الحل قد مورس من الملك بصورة فعلية فأضحى حل البرلمان في العراق الملكي يمكن أن يتم رئاسياً [1] . حيث كان للملك أن يقيل الوزارة القائمة ويؤلف أخرى تقبل مسبقاً تنفيذ رغبته في حل مجلس النواب ، فيكون بذلك الحل الوزاري ستاراً يغطي سلطة الملك في حل المجلس[2] . لاسيما وان القانون الأساسي قد أعطى للملك الحق في إقالة رئيس الوزراء عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة وفق المادة (26/ 6) ، وذلك بعد التعديل الدستوري الذي تم في عام 1943 ، على أن الملك لم يكن يقيل رئيس الوزراء بصورة رسمية لا قبل عام 1943 ولا بعده ، وإنما كان ينوه لرئيس الوزراء بضرورة تنحيه عن الحكم فيقدم استقالته ليعهد الملك بتأليف الوزارة إلى من يؤيد سياسته فيحل الملك البرلمان عن طريقها ، وهو ما عمد إليه الملك مرات عديدة كما حدث في 8/ 11/ 1932 وفي 21/ 11/ 1941 وفي 29/ 4/ 1954 [3] .

الفرع الثاني: الحل الوزاري

الحل الوزاري يكون بإرادة الوزارة وذلك بسبب خلافها مع البرلمان حول موضوع ما يتعلق بالسياسة العامة للدولة – وذلك في أغلب الأحيان – . وذلك لأن السياسة العامة للدولة يختص برسمها وتنفيذها رئيس السلطة التنفيذية بالاشتراك مع الوزراء ، وهو من الاختصاصات الأصلية لمجلس الوزراء وان لم ينص على ذلك في الدستور ، فتنفيذ هذه السياسة يكون من اختصاص الوزارة برمتها ، وكل وزير يتولى رسم سياسة وزارته في ضوء السياسة العامة للدولة ، ويشمل مصطلح السياسة العامة

---

(1) مها بهجت يونس الصالحي : حل المجالس النيابية في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد – كلية القانون ، 1995 ، ص50-51 .

(2) د. فائز عزيز أسعد : انحراف النظام البرلماني في العراق ، بغداد ، مطبعة السندباد ، 1984 ، ص214.

(3) مها بهجت يونس الصالحي : المصدر السابق ، ص53-54 .

للدولة كل ما يتعلق بالمجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ، ومن ثم يكون تنفيذ هذه السياسة عن طريق استصدار القوانين أو إصدار السلطة التنفيذية للمراسيم والقرارات الإدارية الأخرى – التنظيمية والفردية – [1] . فالوزارة تحتاج إذن إلى استصدار قوانين من البرلمان لتنفيذ سياستها العامة ، ومن ثم يمكن أن يظهر النزاع في حالة رفض البرلمان لمثل هكذا مشاريع قوانين ، أو رفض إقرار معاهدة تروم الوزارة إنفاذها في الدولة[2] .

ولكن يجب التنبيه بأن ليس كل خلاف يقع بين الوزارة والبرلمان تلجأ فيه الوزارة إلى الحل ، فالخلاف أمر لا بد منه ، بل أنه محبذ حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتتضح الحقيقة من خلال المناقشات وإبراز وجهات النظر المختلفة [3]. كما أن للوزارة في حالة خلافها مع البرلمان حول موضوع أما أن تخضع لرأي البرلمان أو أن تستقيل [4] .

لذا فلا بد من قيام نزاع جدي فيما بينها والبرلمان ، تعجز فيه عن استمالته أو إقناعه بوجهة نظرها ، ورأت أن هذا المجلس يكون بذلك قد انصرف عن أداء وظيفته ولم يعد ممثلاً حقيقياً لمصلحة البلاد ، فتلجأ إلى حله ، ولتضع بذلك حداً لإساءة استخدام النواب لحقوقهم الدستورية [5]. ولعل من الصور التي يظهر فيها النزاع جدياً بين الوزارة والبرلمان صورة ما إذا عرضت الوزارة صراحة مسألة الثقة بها أمام

---

(1) د. إسماعيل إبراهيم البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1993 ، ص225 -227 .

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي : المصدر السابق ، ص164 .

(3) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1981 ، ص113 .

(4) د. عبد الحميد متولي : المصدر السابق ، ص320 .

(5) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، 157 .

المجلس النيابي عند تصويته حول مشروع قانون ما تروم الوزارة استصداره منه[1]. كما أن الوزارة قد تلجأ إلى حل البرلمان إذا بدأ الأخير بإجراءات سحب الثقة منها ، ولاحظت أن الأغلبية البرلمانية متعسفة في ذلك لذا تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان لتضع حداً لإسراف النواب باستخدام حقوقهم الدستورية [2] .

فإذا كان حل البرلمان عن طريق الوزارة يتم عند نشوء خلاف حول السياسة العامة للدولة بين الوزارة من جهة والبرلمان من جهة أخرى ، بحيث يصبح من العسير التعاون فيما بينهما ، لذا فانه يتم رفع الأمر إلى رئيس الدولة لتقرير ما يراه مناسباً في هذا النزاع سواء بحل البرلمان أو إقالة الوزارة ، فرئيس الدولة يلعب دور الحكم بين السلطات في هذا المجال فإذا قرر حل البرلمان يصدر عندئذ مرسوم الحل وإلا قبل استقالة الوزارة [3]. والوزارة إذ تتقدم بطلب الحل بسبب الخلاف الناشب بينها والبرلمان بقصد تحكم هيأة الناخبين في هذا الخلاف ، تكون هي المسؤولية سياسياً عن هذا الطلب [4] .

ويتضمن مرسوم الحل دعوة الناخبين لأجراء انتخابات نيابية جديدة ، فإذا أسفرت عن الأغلبية البرلمانية السابقة ذاتها ، فأن الأمر يكون قد حسم لصالح البرلمان أما إذا لم تأت بهذه الأغلبية فأن ذلك يعني إن الوزارة كانت على حق عند تمسكها بصدد موضوع الخلاف[5] .

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي : المصدر السابق ، ص164-165 .

(2) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، 156-157 .

(3) د. محسن العبودي : المصدر السابق ، ص624 .

(4) د. عمر فؤاد بركات : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع ، ص69 .

(5) د. محمد انس قاسم جعفر : مصدر سابق ، ص365-366 .

غير إن الوزارة قد تلجأ إلى تقديم طلب الحل بقصد إيجاد أغلبية لها أو تعزيز هذه الأغلبية داخل البرلمان [1] . كما إن الحل الوزاري قد تبادر به الوزارة لتقليص مدة النيابة البرلمانية للوقوف على اتجاهات الرأي العام وتطلعاته ، حيث أن للرأي العام في بريطانيا أهمية كبيرة في الحياة السياسية لذا يحل الوزير الأول البرلمان لتحقيق أهداف سياسية لحزبه ذي الأغلبية أو لمعرفة مدى ثقة الناخبين به [2] ، ولذا نجد انه على الرغم من أن مدة الولاية النيابية هي خمس سنوات ، فأن المتوسط العام لها هو ثلاث سنوات وسبعة أشهر [3] .

على أن الحل الوزاري وان كان يتم بمبادرة من رئيس الوزراء غير أن تقريره قاصر على رئيس الدولة بمرسوم يصدر خصيصاً لذلك [4] .

ويعد الحل في النظام الدستوري البريطاني وزارياً فكما لاحظنا إن حل البرلمان قد تطور من كونه حلاً رئاسياً إلى حلاً وزارياً [5] .

ومن الدساتير ذات الحل الوزاري نجد الدستور الأسباني لعام 1978 ، حيث بينت المادة (115) بأن (1- رئيس الحكومة ، بعد المداولة في مجلس الوزراء ، وعلى مسؤوليته كسلطة تنفيذية ، يقترح حل مجلس النواب ، أو مجلس الشيوخ ، والذي يجب أن يعلن من الملك..).

---

(1) د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : المصدر السابق ، ص472 .

(2) ينظر د.سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2002 ، ص414 .

(3) بول سيلك ، رودري والترز : مصدر سابق ، ص36 .

(4) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص140-141 .

(5) د. بشير علي محمد باز : حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، الإسكندرية ، دار الجامعية الجديدة للنشر ، 2004 ، ص144 .

وقد أخذ الدستور الكويتي لعام 1962 بالحل الوزاري حيث جاء في المادة (107) بأن (للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ....) ثم بينت المادة (102) سلطة الأمير في حل المجلس ، فبعد أن يرفع الأخير إلى الأمير أمر عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، يكون للأمير والحالة هذه إما أن يعفي رئيس مجلس الوزراء أو أن يحل مجلس الأمة . لذا فأن الدستور الكويتي قد أخذ بالحل الوزاري وليس بالرئاسي والدليل هو ما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور بالقول (.....يكون المرسوم هو الأداة الدستورية لممارسة السلطات الأميرية المقررة بالدستور....) ، فحل البرلمان إنما يتم بناءً على طلب الوزارة ، ذلك لأن الأمير إنما يمارس سلطاته بواسطة وزرائه حسب نص المادة (55) من الدستور ، والمرسوم يكون مقترناً بالتوقيع الوزاري المجاور[1] .

وإذا كان الحل الوزاري لا بد من صدوره بمرسوم رئاسي ، فان الدستور المغربي لعام 2011 قد خرج عن ذلك حيث أعطى للوزارة المكنة الدستورية في حل البرلمان مباشرة وبمرسوم يصدر عنها وذلك في الفصل (104) الذي نص على أن (يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب بعد استشارة الملك بمرسوم يتخذ في المجلس الوزاري) .

وفي العراق نجد أن القانون الأساسي قد بين في المادة الثانية منه أن الحكومة شكلها نيابي[2] ، وباستقراء نصوص الدستور هذا يتضح إن النظام البرلماني هو الذي

(1) ينظر في تفاصيل ذلك د. عادل الطبطبائي : الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق ، السنة 15 ، العدد 2-4، جامعة الكويت ، 1991 ، ص28-30 . على أن الدستور الكويتي وان أخذ بالحل الوزاري ، فان هذا الحل الوارد فيه يتسع ليشمل الحل الرئاسي أيضا استنادا للمادة (107) أعلاه. د. رمزي طه الشاعر : مصدر سابق ، ص 650 .

(2) يجري نص المادة الثانية على أن (العراق دولة ذات سيادة .... وحكومته ملكية وراثية وشكلها نيابي) .

اعتنقه من بين الأنظمة النيابية الأخرى[1] . وجاء في المادة (2/26) بأن (الملك .... ويحل مجلس النواب وفقاً لأحكام هذا القانون) ، وبذلك فأن حق الحل قاصراً على مجلس النواب دون مجلس الأعيان ، وذلك لمسؤولية الوزارة سياسياً أمام الأول دون الثاني فيكون طبيعياً أن ينصب عليه الحل بوصف الأخير أداة توازن بين السلطتين في النظام البرلماني[2] . وبما أن الوزارة هي المسئولة سياسياً أمام البرلمان فيكون حق الحل وزارياً وهو ما يتسق وقواعد النظام البرلماني[3] . كما كانت للملك سلطة تقديرية في الموافقة على طلب الحل المقدم من الوزارة وان لم ينص على ذلك صراحة في صلب الدستور[4] ، ومن خلال سلطة الملك هذه أصبحت له هيمنة على مجلس النواب[5]

---

(1) د. إحسان المفرجي . د. كطران زغير نعمة . د. رعد ناجي الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط4 ، بغداد ، المكتبة القانونية ، 2007 ، ص263 .

(2) مها بهجت يونس الصالحي : المصدر السابق ، ص46 .

(3) د. مصطفى كامل : شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي ، ط5 ، بغداد ، مطبعة السلام ، 1947-1948 ، ص54 .

(4) ينظر في ذلك د. فائز عزيز أسعد : انحراف النظام ، المصدر السابق ، ص218 -220 .

(5) د. نوري لطيف : القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط2 ، بغداد ، مطبعة علاء ، 1979، ص240 . وتتضح هيمنة السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب من خلال عدد المرات التي حل فيها المجلس، فقد حل (14) مجلس من بين (16) وذلك لأن مجلسين قد تم حلهما بسبب تعديل القانون الأساسي ، والحل كان يستخدم أما من أجل الحصول على أغلبية مساندة للوزارة لتنفيذ برامجها وسياستها أو للتخلص من بعض عناصر المعارضة داخل المجلس . للتفاصيل ينظر د. فائز عزيز اسعد : انحراف النظام، المصدر السابق ، ص224 وما بعدها. في قبال عدم قدرة مجلس النواب على سحب الثقة ولو لمرة واحدة من الوزارة وهو ما حدى ببعض الفقه الدستوري إلى الإشارة بأن النظام السياسي البرلماني كان معطلاً من الناحية الفعلية . د. إحسان حميد المفرجي وآخران : المصدر السابق ، ص263 . على أن ضعف البرلمان يمكن إرجاعه إلى تشكيلته ، من حيث الأعضاء ومن حيث آلية الحصول على العضوية ، فمن حيث الأعضاء نجد أن تشكيلة المجلس كانت تغلب عليها العضوية العشائرية والقبلية وانعدام التنظيم الحزبي في الحياة السياسية بصورة صحيحة ، أما آلية الوصول إلى المجلس فكانت عضوية بعض الأعضاء تتم عن

المطلب الثاني

حل البرلمان بالإرادة الشعبية

قدمنا فيما سبق أن فلسفة النظام النيابي تقوم على أساس اختيار الشعب لمجموعة من الأفراد ليمارسوا نيابة عنه جملة من الاختصاصات ، والتي يمكن تقسيمها إلى قسمين أساسيين هما التشريع والرقابة(1) ، مع احتفاظ الشعب بحقه في الرقابة على نوابه من خلال تحديد مدة النيابة البرلمانية . وإذا كان الاختصاص الرقابي للبرلمان على درجة من الأهمية فإن الاختصاص التشريعي هو العلة الأولى من وجود البرلمان – كما لاحظنا سابقاً – . والتشريع البرلماني قد يكون تشريعاً عادياً أو مالياً (2) ، وقد

طريق التزكية من قبل الحكومة والتي كانت هي المختصة بالوقت نفسه بإدارة العملية الانتخابية . ينظر في تفاصيل ذلك د. نزار توفيق : الصراع على السلطة في العراق الملكي ، بغداد ، دار آفاق عربية ، 1984 ، ص67 وما بعدها . ولعل تدهور البرلمان وازدياد نفوذ السلطة التنفيذية ممثلةً بالملك كان وليد الظروف السياسية التي كان يمر بها العراق . د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، 2012 ، ص232.

(1) على أن الدستور قد يمنح البرلمان اختصاصات أخرى كالاختصاص الانتخابي وذلك بانتخاب رئيساً له ونواباً للرئيس وانتخاب رئيس الجمهورية . د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، ط4 ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2002 ، ص304 . كما أن من الدساتير ما تمنح البرلمان اختصاصات تتعلق بالتعيين في الوظائف الإدارية في مستوياتها العليا ، كما هو الحال في الدستور الأمريكي لعام 1787 الذي منح مجلس الشيوخ سلطة الموافقة على تعيين كبار الموظفين الاتحاديين بعد اقتراح رئيس الجمهورية . د. محمد أنس قاسم جعفر : المصدر السابق ، ص143 . وكما هو الحال في الدستور العراقي لعام 2005 ، الذي منح مجلس النواب صلاحية الموافقة على التعيين في مجموعة من الوظائف العامة وفقاً لنص المادة (61 / خامساً) ينظر د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الإداري ، الموصل ، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، 2009 ، ص112 وما بعدها .

(2) حول اختصاصات البرلمان عموماً ينظر د. حازم صادق : سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2009 ، ص112 وما بعدها ، د. محمد المجذوب : المصدر السابق ، ص298 وما بعدها .

يكون تأسيسياً وذلك بتعديل الدستور أو حينما ينتخب الشعب نوابه ليضعوا دستوراً جديداً للدولة [1] . فإذا حاد النواب عن وظائفهم المذكورة يأتي الحل من قبل الشعب لعزل هؤلاء النواب الذين لم يعودوا يمثلونه .

وتتنوع صور الحل الذي يأتي بمبادرة الإرادة الشعبية ، فهي قد تكون الإرادة الشعبية المباشرة وصورتها الحل الشعبي ، وقد تكون الإرادة الشعبية غير المباشرة وصورتها الحل الذاتي. وعلى ذلك سنبحث ما تقدم على وفق الخطة الآتية :

الفرع الأول : حل البرلمان بالإرادة الشعبية المباشرة (الحل الشعبي) .

الفرع الثاني : حل البرلمان بالإرادة الشعبية غير المباشرة (الحل الذاتي) .

الفرع الأول: حل البرلمان بالإرادة الشعبية المباشرة (الحل الشعبي)

من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة حل البرلمان شعبياً ، وهو ذو اثر خطير ومهم لأنه ينهي وجود الهيأة النيابية من جانب الناخبين قبل انقضاء الفصل التشريعي [2] . حيث يحق لعدد من الناخبين يحدده الدستور طلب عزل أعضاء الهيأة النيابية بأجمعهم ، وذلك إذا شعر هؤلاء الناخبين أن هذه الهيأة لم تعد معبرة عن رأي الشعب [3] ، ذلك إن تصرفات السلطة التشريعية تكون مشروعة مادامت مقيدة بحدود النصوص الدستورية ذاتها وهي بذلك ستكون متفقة مع الفكرة القانونية السائدة [4].

---

(1) ويسمى البرلمان الذي مهمته وضع دستور جديد للدولة بالجمعية التأسيسية . حول ذلك ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية العامة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2006 ، ص32-33 ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : مصدر سابق ، ص71-73 .

(2) د. هاني علي الطهراوي : المصدر السابق ، ص188 .

(3) د. إبراهيم أبو خزام : الوسيط في القانون الدستوري ، ك1 ،ط2 ، بيروت ، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، 2002 ، ص282 .

(4) د. إحسان حميد المفرجي وآخران : المصدر السابق ، ص239 . والفكرة القانونية السائدة بين أفراد المجتمع السياسي هي التي يتحدد في ضوئها الإطار الفكري والمبادئ التي يرتكز عليها النظام القانوني في الدولة ،

بعدها يعرض هذا الطلب على الشعب للاستفتاء عليه فإذا نال موافقة الأغلبية التي يحددها الدستور ، يصار إلى حل المجلس القائم وإجراء انتخابات جديدة . ولذلك فإن أي حل شعبي يتطلب استفتاء شعبي لتحديد مصير البرلمان(1) .

فإذا جاءت النتيجة مع طلب الحل وبالأغلبية الموصوفة في الدستور – حيث قد تكتفي بعض الدساتير بموافقة أغلبية من أدلوا بأصواتهم في حين قد يشترط جانب من الدساتير موافقة أغلبية الناخبين وليس فقط المصوتين- (2) ، فإن البرلمان يعد منحلاً ، وعلى العكس إن لم تتحقق تلك الأغلبية اللازمة للحل فإن طلب الحل يسقط ويستمر البرلمان قائماً ويعد ذلك تجديداً للثقة به (3) .

وأول ما أقر حق الشعب في حل البرلمان كان ذلك في المملكة المتحدة البريطانية حيث أقر كحق للشعب الانجليزي يمكن له ممارسته كوسيلة يعبر بها عن رأيه حينما تختلف وجهات نظره مع وجهات نظر البرلمان فكان له الحق في مطالبة الملك بحل مجلس العموم ، وقد غدا هذا الحق دستورياً حينما اصدر مجلس العموم قراراً صريحاً بشرعيته ، وذلك حينما أثير الشك حول دستوريته إذ تضمن القرار إن من حق شعب انجلترا الذي لاشك فيه أن يرفع إلى الملك عرائض أو يطلب منه دعوة البرلمان أو انعقاده أو حله . وقد حدث ذلك عام 1701 حينما نشب نزاع شديد بين حزبي

فهي الفكرة التي لها الغلبة بين الأفراد فيما يتعلق بطبيعة نظام الحكم وتنظيم اختصاصات السلطات وحقوق الأفراد وحرياتهم وهي فكرة غير ثابتة بل متغيرة ومتطورة ، غير إنها فكرة تتسم بالرضائية فلا يمكن فرضها من جهة أعلى . ينظر د. عصمت عبد الله الشيخ : الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2002 ، ص5-6 ،8 . وهذا الرضا يمثل التسويغ السياسي للسلطة . د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق ، ص52 .

(1) د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص514 .

(2) د. سعيد السيد علي : المصدر السابق ، ص297 .

(3) د. محمد كاظم المشهداني : المصدر السابق ، ص31 .

الويج والتوري (الأحرار والمحافظين) واستجابة الملك لرغبة الشعب بحل مجلس العموم اثر مطالبته بذلك . وقد تكرر الحل الشعبي بالمسلك المتقدم في عام 1710 ثم في عام 1769 [1] .

وقد أخذت عدد من دساتير الكانتونات السويسرية بهذه الصورة من صور الحل ، فنجد أن دستور كانتون بيرن لعام 1893 قد أوضح في المادة (32) بأنه يجب تجديد المجلس النيابي تجديداً كلياً إذا طلبه الشعب وأقترع عليه ويجب على المجلس النيابي أن يأمر بهذا الاقتراع إذا طلبه (12) ألف من الناخبين [2] .

كما أن دساتير بعض الولايات الألمانية قد أخذت بهذا النوع من الحل ومنها دستور برلين لعام 1950 ، إذ جاء في المادة (39/ 1) منه بأن يمكن حل مجلس النواب عن طريق الاستفتاء على اقتراح بذلك مقدم من خمس هيأة الناخبين على الأقل ، ويجب أن يشارك في عملية الاستفتاء نصف عدد المواطنين الذين لهم حق التصويت[3] .

وعليه فأن السلطة التشريعية إذا قامت بتصرفات أو مارست وظائفها بشكل لا يتفق والفكرة القانونية السائدة ، يكون الحل خير جزاء يوقع عليها . والحل الشعبي بذلك يمثل هيمنة الإرادة الشعبية على إرادة نوابه فيكون بذلك الضامن لتنفيذ الدستور في الدولة ويقوم بذلك بمهمة الحكم وصيانة أحكام الدستور[4] .

وأخيراً لا بد لنا من التمييز بين الحل الشعبي بالمفهوم المتقدم ، وبين حل البرلمان الذي تقوم به السلطة التنفيذية بعد عرض الأمر على الاستفتاء الشعبي طبقاً لنصوص

(1) ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص61 .

(2) د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : المصدر السابق ، ص177 -178 .

(3) ينظر في ذلك د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص106-107 .

(4) د. محمد أنس قاسم جعفر : المصدر السابق ، ص389 .

الدستور التي توجب ذلك ، كما هو الحال في الدستور اليمني لعام 2001 في المادة (101/أ) التي نصت على أن (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب) وكذلك ما ورد في الدستور المصري لعام 2012 في المادة (137) من أن (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة ، وبقرار مسبب ، وبعد استفتاء الشعب....) .

فالحل الوارد في الدستورين المذكورين لا يصح وصفه انه حل شعبي لأن فكرة الحل لم تنبع أصلاً من إرادة الشعب ، وإنما برغبة رئيس الجمهورية ، فلا يعدو أن يكون دور الشعب هنا هو مجرد إبداء الرأي في قرار رئيس الجمهورية بالحل ، وهو من الحدود الدستورية لحل البرلمان ليس إلا [1] .

الفرع الثاني :حل البرلمان بالإرادة الشعبية غير المباشرة (الحل الذاتي)

وصورته أن يكون للمجلس النيابي الحق في حل نفسه بنفسه[2] . ذلك أنه مادام النواب يعبرون عن إرادة الشعب صاحب السلطة الحقيقية في الدولة وعن تطلعاتهم[3]، فإن أحسوا في وقت ما بعدم قدرتهم على الاستمرار في تمثيل الشعب لوجود عقبات تحول دون ذلك كان لهم أن ينهوا مدة ولايتهم التشريعية بأنفسهم ، شعوراً منهم بمسؤوليتهم تجاه ناخبيهم. وهنا يكون الحل صادراً بالإرادة الشعبية غير المباشرة وذلك عن طريق نواب الشعب أنفسهم.

فإذا أراد البرلمان استخدام سلطته هذه ، فابتداءً لا بد أن يكون منصوصاً عليها في الدستور بصورة صريحة ومن ثم على البرلمان أن يصدر قانوناً بذلك لأن الحل

(1) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص108 .
(2) د. حسن سيف أبو السعود : المصدر السابق ، ص492 .
(3) د. محمد كاظم المشهداني : مصدر سابق ، ص43 .

الذاتي لا يتم على وفق إجراء بسيط يصدر من البرلمان . ويرى بعض الفقه إن للحل الذاتي أثراً فعالاً في الأحوال التي يكون فيها استخدام الحل بإرادة السلطة التنفيذية محاطاً بشروط صعبة ، ومن باب أولى يكون اللجوء إلى الحل الذاتي أمراً ضرورياً إذا كان الحل من السلطة التنفيذية محظوراً بنص الدستور[1] .

غير إن جانباً آخراً من الفقه لاحظ – وبحق – انه إذا كان هدف الدساتير من الأخذ بنظام الحل الذاتي تعميق سلطة الشعب والتعمق بالديمقراطية وإبعاد مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية من خلال تجريدها من حق الحل ، لكي لا تسيء استخدامه تجاه نواب الشعب ، فإن هذا اتجاه غير دقيق على إطلاقه ، وآية ذلك أن نظام الحل الذاتي يتيح الفرصة لاستبداد المجلس النيابي ذاته إذ لن تتمكن أية سلطة في الدولة من منعه من التعسف لتجردها من أية وسيلة دستورية تجاه هذا المجلس هذا من ناحية ، ومن ناحية ثانية فإن الحل الذاتي يمنع من الرجوع إلى رأي الشعب عند حدوث خلاف بين السلطتين حول موضوع ما ، كما هو الحال عند الأخذ بالحل الرئاسي أو الوزاري، ومن ناحية ثالثة فأنه سيقضي على دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات ومن ثم بحثه عن المصلحة العامة عند حدوث خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [2] .

ومن الدساتير التي أخذت بالحل الذاتي دستور استونيا الصادر في عام 1920 حيث كان للجمعية الوطنية حل نفسها ذاتيا بقرار يصدر عنها ، وذلك عندما كان النظام السياسي السائد في استونيا هو نظام حكومة الجمعية[3] . وكذلك نجد الدستور النمساوي لعام 1920 قد تبنى الحل الذاتي حينما كان يعتنق نظام حكومة الجمعية وذلك في المادة (29 / 2) التي تقضي بأن (للمجلس الوطني قبل انتهاء المدة التشريعية

---

(1) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص86-87 .

(2) د. محسن العبودي : المصدر السابق ، ص623 هامش (1) .

(3) د.حسن سيف أبو السعود : المصدر السابق ، ص 277، 278 .

أن يصوت على حل نفسه بقانون عادي) ، وظل النص ذاته بعد أن عدل الدستور عام 1929 حيث أخذت النمسا بالنظام البرلماني[1].

ومن تلك الدساتير ذات نظام حكومة الجمعية التي أخذت بالحل الذاتي للبرلمان نجد دستور اليمن الديمقراطية لعام 1970 ، حيث بينت المادة (90) منه بأن للبرلمان أن يحل نفسه بعد أن يقدم مقترحاً بذلك من ثلث أعضاء مجلس الشعب الأعلى ثم موافقة أغلبية أعضاء المجلس على قرار الحل ، وفي مثل هكذا شروط مشددة يصبح من النادر حل المجلس[2].

وذهب الدستور التركي لعام 1982 إلى النص في المادة (77) على أن (... ويجوز أن تقرر الجمعية إجراء انتخابات جديدة قبل انتهاء مدة ولايتها ...) .

ويبدو أن نظام الحل الذاتي غريب على النظام البرلماني الذي تبناه الدستور التركي، الذي منح حق الحل للسلطة التنفيذية في ظروف معينة ، وعلى ما يبدو فانه من آثار نظام حكومة الجمعية الذي سبق وان أقيم في تركيا[3].

وإذا كانت الدساتير أنفة الذكر قد أخذت بالحل الذاتي ، فهناك جملة من الدول التي رفضت تضمينه في دساتيرها كما هو الحال في ألمانيا ، حيث رفض المجلس النيابي صراحةً تضمين الحل الذاتي في القانون الأساسي عند إصداره عام 1949 ، وهو الرفض عينه عندما وجدت محاولات عديدة لتضمينه في الدستور عن طريق تعديله[4].

---

(1) د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : المصدر السابق ، ص 356 .

(2) ينظر في ذلك د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص556 .

(3) على يد مصطفى كمال أتاتورك . ينظر د. محمد جمال عثمان جبريل : التجربة الدستورية التركية ، القاهرة، بلا سنة طبع ، ص 85، 87 .

(4) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص87 . غير إن بعض دساتير الولايات الألمانية قد تبنت الحل الذاتي ومنها دستور ولاية برلين لعام 1995 المعدل حيث جاء في المادة (54) منه الآتي (.... 2- مجلس

والحال نفسه في بريطانيا حيث جوبه نظام الحل الذاتي بالرفض في كل مرة أريد إدخاله في النظام الدستوري البريطاني وكان آخرها ما قدمه الوزير الأول (جوردن براون) في 7/ 3/ 2007 من مقترحات لإصلاح النظام الدستوري ، والتي كان من أهدافها إعطاء دور أكثر رسميةً للبرلمان في المجالات السياسية ومن بينها حله . حيث بينت هذه المقترحات بأن على الوزير الأول أن يأخذ موافقة مجلس العموم على حله قبل الطلب من الملكية الحل ، وللمجلس أن يرفض حل نفسه ، وآلية ذلك تتم بأن يقدم الوزير الأول طلباً إلى مجلس العموم لحله ، فإذا تمت مناقشة هذا الطلب داخل المجلس يصار إلى التصويت عليه ، فإن حظيّ بموافقة الأغلبية يكون لمجلس العموم أما رفعه مباشرةَ إلى الملكية لإصدار إعلان ملكي بالحل أو إرجاعه إلى الوزير الأول ليتقدم هو إلى الملكية بطلب الحل والتي عليها أن تجيبه إلى ذلك[1] .

وقد انتقد جانب من الفقه الانجليزي إعطاء مجلس العموم السلطة في حل نفسه وفي مقدمتهم البروفيسور (بلاك بورن) ، الذي بين ذلك من ناحيتين :

الأولى انه على الرغم من أن هذا التغيير سيعيد بعض السلطة الفعالة إلى البرلمان وسيكبح جماح الحكومة في ممارسة سلطة الحل ، بأن سيكون الوزير الأول بحاجة إلى وضع بعض الأسباب المعقولة للحل والتي ستكون تحت رقابة المعارضة ، ولكن هذا الإجراء سيزيد من فرص تسييس الحل من الوزير الأول بحيث سيعطيه فرصة سهلة لإجراء الانتخابات بدلاً من كونها أكثر صعوبة ، والمعارضة ستكون دائماً تحت الضغط للتصويت لصالح أي حل مبكر . ومن هذه الجهة سيقضي هذا التغيير على ما يسير عليه النظام الدستوري البريطاني من كون الحل وسيلة يراد بها تحقيق المصلحة العامة الأوسع وليس فقط المصالح الحزبية .

النواب قد يقرر بأغلبية ثلثي أعضائه إنهاء المدة التشريعية قبل أوانها .) . والمدة التشريعية هي أربع سنوات تبدأ من أول اجتماع للمجلس ، وذلك حسب الفقرة الأولى من المادة ذاتها .

(3)M . Hook , O . Gay : op.cit , p.6 - 7 .

الثانية التغيير الجديد قد يضع جهداً على الدور غير السياسي للملكية ، حيث إن الاتفاقات الدستورية[1]، التي تحكم تصرفات الملكية ستتغير بالضرورة إزاء طلب الحل المقدم من الوزير الأول ، حيث لن يكون هناك أية فرصة في مناقشة مثل هكذا طلب وان كان للملكية تحفظات حول دستورية الطلب هذا[2] ، ذلك لأن للملكية – كما يشير بعض الفقه الانجليزي – أن لا توافق على طلب الحل المقدم من الوزير الأول في أحوال معينة ، كحالة مرور البلاد بظرف حرب أو خطر عسكري ، أو حينما يكون تقديم الطلب مخالفاً للاتفاقات الدستورية كأن يقدم طلب الحل عقب إجراء الانتخابات النيابية مباشرةً وقبل اجتماع البرلمان ، أو أن الحكومة البديلة بالإمكان تشكيلها دون حاجة لحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة[3] . غير أن الملكية وهي تمارس هذا الاختصاص فإنها يجب أن تكون فوق الأحزاب واتجاهاتها ، فلا يجوز أن تظهر بمظهر متحزب لفئة ما[4] .

(1) يستمد النظام الدستوري البريطاني مصادره من القواعد الآتية : القانون المشرع من قبل البرلمان Statue Law ، القانون العام The Common Law الذي يتكون من مجموعة من الأعراف الدستورية والسوابق القضائية ، والاتفاقات الدستورية Constitutional Conventions وهي التي تنتج عن طريق ممارسة السلطة من قبل هيئات الدولة ولاسيما التشريعية والتنفيذية ومنها : وجوب استقالة الوزارة التي لا تحوز ثقة مجلس العموم ، حق الوزارة في حل مجلس العموم عندما لا تحوز ثقته أو تقدم استقالتها ، حق الوزارة في حل مجلس العموم حتى إذا لم تكن على خلاف معه ، استقالة الوزارة التي تحل مجلس العموم إذا لم تأت نتائج الانتخابات في صالحها . ينظر في تفاصيل ذلك :

R . Clements , J . kay : Constitutional and Administrative Law , 3ed , Oxford University press, 2004 - 2005 , p.13 -etss. J.Alder : op.cit , p.38 - etss .

(2) M . Hook , O . Gay : op.cit, p.8 - 9 .

(3) S. A. de Smith : Constitutional and Administrative Law , 2ed , London , 1975 , p.104 - 106 .

(4) S . I . Jennings : The British Constitution , 5th ed , Cambridge University press ,1971 , p.119 .

فضلاً عن اعتراضات البروفيسور بلاك براون ، فإن جانباً آخر أشار بأنه من غير الصحيح أن يكون لأعضاء مجلس العموم دور بموجب الدستور ليقرروا استمرار البرلمان القائم من عدمه . لذا فأن المقترحات المقدمة من جوردن براون لم تحظ بموافقة مجلس العموم[1]. ومن ثم لم يؤخذ بنظام الحل الذاتي .

ولقد بين الدستور العراقي لعام 2005 في مادته الأولى بأن (جمهورية العراق دولة اتحادية.... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ...) .

وبذلك يكون الدستور قد تبنى النظام البرلماني من بين الأنظمة النيابية الأخرى، لذا فلابد من توافر دعائم أساسية لقيام هذا النظام ومنها تقرير وسائل فاعلة للتأثير المتبادل بين السلطات وتحقيق التوازن السياسي[2]. غير إن الاختصاصات التي منحت للسلطة التشريعية[3] الاتحادية ممثلة بمجلس النواب ، تتعارض وخصائص النظام النيابي البرلماني ويظهر أثر ذلك واضحاً في تقوية المركز الدستوري لمجلس النواب على حساب السلطة التنفيذية ، وهو أخيراً لم يأخذ بالمبدأ الجوهري الذي يقوم عليه النظام البرلماني إلا وهو التوازن بين السلطات[4]. وهذا الاختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ظهرت آثاره واضحة عند تنظيم الدستور لموضوع حل البرلمان . حيث جاء في نص المادة (64) ما يلي (أولاً – يحل مجلس النواب ، بالأغلبية المطلقة

---

(1) M . Hook , O . Gay : op.cit , p - 9 .

(2) ينظر أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : مصدر سابق ، ص39 .

(3) حول كثرة هذه الاختصاصات تنظر المواد (55، 60 / ثانياً ، 61 ، 62 ، 70 ، 76 / رابعاً ، 126 / أولاً ، 138، 142) .

(4) د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون ، المصدر السابق ، ص339 .وكذلك د. أحمد أحمد الموافي : رؤية حول الفيدرالية في العراق ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2008 ، ص41 . د. فائز عزيز أسعد: دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، دار البستان للنشر ، 2005 ، ص34 .

لعدد أعضائه ، بناءً على طلب من ثلث أعضائه ، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ...) .

فابتداءً لا بد لنا من ملاحظة أن الدستور قد أخذ بطريقة الحل الذاتي لمجلس النواب ، حينما سمح لثلث أعضائه تقديم طلب يتضمن حله[1]. ثم حاول الدستور الأخذ بالحل الوزاري -غير أنه لم يكن موفقا في ذلك - عندما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح حل مجلس النواب بشرط موافقة رئيس الجمهورية على الطلب ، فان تحصلت هذه الموافقة يحال الطلب بعد ذلك على مجلس النواب للتصويت عليه ، واشترط الدستور أن يحصل على موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب [2].

ويتضح من ذلك إن حل مجلس النواب الذي نظمه الدستور إنما يتحقق في حالة واحدة وهي أن يوافق المجلس على حل نفسه أي هو حل ذاتي ، وهي فرضية نادرة التحقق[3]. وذلك لصعوبة تصور موافقة المجلس على حل نفسه أياً كانت الجهة التي تقدمت باقتراح الحل ، ذلك لأن المجلس سيكون في الوقت عينه خصماً وحكماً ، ولذا فأن هذا النص سيبقى معطلاً من الناحية العملية وهو ما سيترتب عليه جملة من الآثار ومنها :

1. افتقاد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) لأية وسيلة عملية فاعلة من شأنها التأثير على مجلس النواب .

---

(1) د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون ، المصدر السابق ، ص392 .

(2) ينظر أستاذنا د. رافع خضر شبر : المصدر السابق ، ص173 ،174، 175 .

(3) د. حسين عذاب السكيني : الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي – النظام البرلماني / السلطة التنفيذية – ، البصرة ، الغدير للطباعة ، 2009 ، ص86 .

2. رجحان كفة مجلس النواب على كفة مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ومن ثم اختلال التوازن السياسي بين المؤسسات الدستورية [1] .

فإذا كانت تلك الآثار التي ستترتب على آلية تنظيم حل البرلمان مع لحاظ الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب ، فإن طبيعة نظام الحكم ستتغير بالتأكيد ، **وهنا ستتساءل ماذا ستكون ؟**

ذهب رأي إلى القول بأن الأركان الأساسية للنظام البرلماني قائمة في النظام البرلماني العراقي بل جميعها متحققة فيه ، لذا فهو نموذج للنظام البرلماني التقليدي[2] .

ويذهب رأي ثان في الفقه الدستوري العراقي – ونحن نؤيده – إلى أن النظام الموجود في الدستور العراقي ما هو إلا نظام مختلط أساسه النظام البرلماني ولكنه ممزوج بقواعد الأنظمة الأخرى[3] ، فهو نظام برلماني بهيمنة مجلسيه وهو نظام هجين ويؤدي في التطبيق العملي إلى نشوء الاختلاف حول الاختصاصات وتداخلها وقد يصيب عمل المؤسسات السياسية بالشلل[4] .

وهنا نتساءل عن مدى فاعلية الحل الذاتي مع الواقع السياسي العراقي ؟

إن الإجابة عن ذلك تتطلب معرفة مدى شعور النواب بمسؤوليتهم الدستورية تجاه ناخبيهم ، ومن ثم مدى تحسسهم لآمال الشعب وتطلعاته ، ففي حال شعورهم بانحرافهم عن وظيفتهم الدستورية الأساسية وهي تمثيل الشعب كما ورد النص عليها

---

(1) ينظر في عرض هذه الآثار أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : المصدر السابق ، ص176 .

(2) د. علي يوسف الشكري: انتهاء ولاية الرئيس، عمان ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، 2010 ، ص23-24.

(3) ينظر أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : المصدر السابق ، ص185-186 .

(4) د. فائز عزيز اسعد : دراسة ناقدة ، المصدر السابق ، ص40-41 .

في الدستور[1]، فسيلجئون بالتأكيد إلى إنهاء عضويتهم مباشرةً ، سواء قدم هذا الطلب من ثلث النواب أو من رئيس مجلس الوزراء .

ولعل هذا تصور مستبعد طبقا للظروف السياسية السائدة ، حيث أن النواب ، مكونات وأحزاب وأفراد ، يتصارعون من اجل المحافظة على مكتسباتهم ، فلا يتصور تخليهم عنها بإرادتهم الذاتية والعودة إلى خوض انتخابات جديدة فرصة النجاح فيها غير مضمونة ، فضلا عن ما تتطلبه الحملات الانتخابية من جهد ومال[2]. ولعل هذه الحقيقة هي التي دفعت بجانب من الفقه الدستوري العراقي إلى القول بان نص المادة (64/ أولا) سيبقى معطلا من الناحية العملية[3] .

ولا يمكن أن يعترض احد فيقول أن هذه الصورة من صور الحل موجودة في دساتير أخرى غير الدستور العراقي ، فلم لا يمكن الأخذ بها ؟ فمثل هكذا قول مردود للأسباب الآتية:

1. الحل الذاتي لم يكن مقبولا – كما لاحظنا سلفا – في أوساط الفقه الدستوري بصورة ملحوظة ، كما انه لم يكن مقبولا لدى مجموعة من الدول التي يمكن عدها ذات تجربة ديمقراطية اسبق من العراق ، ومن ثم نوابها أكثر شعورا بالمسئولية تجاه ناخبيهم .
2. أخذت استونيا بصورة الحل الذاتي في دستورها الصادر عام 1920 ، ولكن حينما أظهرت هذه الصورة عدم فاعليتها واستبداد البرلمان ، تم تعديل الدستور واستبدل

(1) نصت المادة (49/ أولاً) على أن (يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء ... يمثلون الشعب العراقي بأكمله ...) .

(2) د. حسين عذاب السكيني : المصدر السابق ، ص 86 .

(3) أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : المصدر السابق ، ص 176.

بصورة الحل الرئاسي[1]. والمفروض أن نعتبر من التجارب الدستورية للدول الأخرى.

3. إن الدساتير التي أخذت بالحل الذاتي كالدستور النمساوي لعام 1929 والدستور التركي لعام 1982 ، نجدها قد أخذت بصور أخرى للحل إلى جانب الحل الذاتي، وبذلك تكون قد خففت من مساوئ الحل الذاتي . فالدستور النمساوي اخذ بصورة الحل الرئاسي وذلك في المادة (29/ 1) التي بينت إن للرئيس الفيدرالي حل المجلس الوطني. وكما اخذ بالحل التلقائي للمجلس الوطني كجزاء يفرض عليه في حال عدم موافقة الشعب بالاستفتاء على مقترح عزل رئيس الجمهورية المقدم من المجلس ، وذلك وفقا للفقرة (6) من المادة (60) . والحال ذاته بالنسبة للدستور التركي ، حيث نجد إن المادة (77) بعد أن بينت إن للجمعية الوطنية الكبرى حل نفسها بتقرير إجراء انتخابات جديدة قبل انتهاء مدة ولايتها ، أعطت الحق في النص ذاته إلى رئيس الجمهورية اتخاذ قرار بإجراء انتخابات جديدة . وهذا يعني إن الدستور التركي قد تبنى صورتي الحل الذاتي والحل الرئاسي في النص ذاته .

ولذا نعتقد إن التنظيم الدستوري لحل البرلمان بموجب أحكام دستور 2005 سيمهد الطريق لاستبداد المجلس النيابي الذي لن يجد أية سلطة في الدولة تمنعه من التعسف، لتجرد باقي السلطات من أية وسيلة دستورية تجاهه .

---

(1) د. حسن سيف أبو السعود : المصدر السابق ، ص 279 .

المطلب الثالث

حل البرلمان بقوة القانون

(الحل التلقائي)

يجري التمييز في الفقه الدستوري بين السلطة المؤسَسة والسلطة المؤسِسة أو التأسيسية ، حيث أن الأولى تتمثل بتلك التي أقامها الدستور والتي تنقسم على ثلاث هيئات تمارس كل منها وظائفها المحددة لها في الدستور وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية . أما السلطة التأسيسية الأصلية فهي التي تضع الدستور بوصفه القانون الأعلى في الدولة[1]. هذه السلطة التي تتمتع بحرية مطلقة في مجال إعداد التشريع الدستوري الجديد ، ومن ثم تضمينه ما تراه مناسباً وملائماً لظروف الدولة[2]، ماخلا التزامها بتحديد الفكرة القانونية التي هي أساس وجودها[3] ، لذا فهي تضع ما تراه من نصوص دستورية ترتضيها لكونها معبرة عن الفكرة القانونية التي ترتضيها[4]. هذه الفكرة القانونية التي ستترجمها السلطة التأسيسية الأصلية قد تكون مجموعة أفكار الطبقة الحاكمة ، أو أفكار الفئات المحافظة في المجتمع والتي لها مصلحة في المحافظة على الوضع القائم ، كما إنها قد تكون أفكار الشعب[5] .

---

(1) د. ماجد راغب الحلو : مصدر سابق ، ص206 ، هذا وقد ثار خلاف في الفقه الدستوري حول طبيعة هذه السلطة ، فهل هي ذات طبيعة قانونية أم سياسية ، أم ذات طبيعة مختلطة . ينظر في ذلك د. منذر الشاوي : مصدر سابق ، ص261 وما بعدها .

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية ، المصدر السابق ، ص75 .

(3) د. إسماعيل مرزه : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط3 ، بغداد ، دار الملاك ، 2004 ، ص79.

(4) د. كمال الغالي : مصدر سابق ، ص138 .

(5) د. عصمت عبد الله الشيخ : المصدر السابق ، ص6-7 .

ولعل من هذه النصوص التي تضعها السلطة التأسيسية الأصلية ، ما تتضمنه الدساتير عادةً من فرض الحل في حالات معينة دون أن يتوقف ذلك على إرادة جهة معينة ، بل يكون حلاً تلقائياً يحدث بمجرد وقوع أو تحقق مسألة ما يوجب الدستور حل البرلمان على أثرها[1].

وعلى ذلك فان الحل التقائي قد يقع بقوة الدستور دون حاجة لإصدار مرسوم بذلك ، وقد يقع بناءً على مرسوم رئاسي ولكن دون أن تكون هناك أية سلطة تقديرية بخصوصه . والحالات التي يقع فيها الحل التلقائي للبرلمان تختلف من دستور لآخر ، فقد يقع الحل في حالة إقرار الحاجة لتعديل الدستور ، كما قد يقع في حالة وجود خلاف بين مجلسي البرلمان ، وقد يقع في حالة عدم موافقة الشعب على تقرير مسؤولية رئيس الدولة . وغيرها من الحالات الأخر[2] .

ومثال الحالة الأولى ما تضمنه الدستور الأسباني لعام 1978 في المادة (1/168) التي نصت على أن (حينما يقدم مقترح بالتعديل الكلي للدستور أو

---

(1) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص173 .

(2) د. بشير علي محمد باز : المصدر السابق ، ص316 . ومن تلك الحالات ما نظمه الدستور الجزائري لعام 1963 ، من حل المجلس الوطني تلقائيا في حال سحب الثقة من رئيس الجمهورية ، وذلك في المادة (56) التي نصت على أن (التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس ...) . ينظر في ذلك : ذبيح ميلود المهذبي : مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة العقيد لخضر – باتنة – كلية الحقوق ، 2006 ، ص 68 .

جدير بالذكر أن من بين مقترحات الإصلاح الدستوري لحكومة السيد "براون" في المملكة المتحدة البريطانية ما ورد بخصوص الحل التلقائي لعدم القدرة على تشكيل الحكومة . حيث بينت أن الحكومة الجديدة التي تأتي في أعقاب استقالة حكومة خسرت تصويتا بالثقة في البرلمان ، والذي يمرر فيه بالأغلبية= =البسيطة بحسب التقاليد الدستورية ، يجب أن تشكل خلال 14 يوم وإلا وجب حل البرلمان . ويعد هذا المقترح أول تحديد زمني لتشكيل مثل هكذا حكومة . ينظر

R . Hazell : op . cit , p. 92 - 93 .

التعديل الجزئي للباب التمهيدي ، الفصل الثاني ، القسم الأول من الباب الأول ، أو الباب الثاني ، فان المبدأ يجب الموافقة عليه بأغلبية الثلثين في كل مجلس ، مع وجوب حل البرلمان .) .

ومن أمثلة الحالة الثانية ما تضمنه الدستور الاسترالي لعام 1900 في المادة (57) التي تنص على أن (إذا أجاز مجلس النواب مقترح قانون وكان مجلس الشيوخ يرفض أن يجيزه أولم يستطع أن يجيزه ، أو إذا أجازه بتعديلات لا يوافق عليها مجلس النواب . وإذا أجاز مجلس النواب مرة أخرى ، في الدورة نفسها أو في الدورة التالية ، القانون بأي تعديلات ادخلها أو اقترحها أو وافق عليها مجلس الشيوخ أو بدون أي تعديلات من هذا القبيل ، وكان مجلس الشيوخ يرفض أن يجيزه أو لم يستطع أن يجيزه ، أو أجازه مع تعديلات لا يوافق عليها مجلس النواب . يجوز للحاكم العام أن يحل مجلس الشيوخ ومجلس النواب معا ...)[1] .

وقد يحدث الحل التلقائي للبرلمان في حالة رفض الشعب مقترح عزل رئيس الجمهورية ، وذلك بعد أن يتقدم البرلمان بمثل هكذا مقترح ، وعرض هذا الاقتراح على مجموعة الناخبين ليقولوا كلمتهم بهذا الصدد . وهو ما تضمنه دستور النمسا لعام 1929 في المادة (60/6) التي تنص على أن (قبل نهاية مدة ولايته ، الرئيس الفيدرالي ، يمكن أن يعزل بالاستفتاء . يجب إجراء الاستفتاء إذا طلبت ذلك الجمعية الفيدرالية التي يجب أن تدعى للانعقاد بواسطة المجلس الوطني الفيدرالي ..... التصويت في الجمعية الفيدرالية يجب أن يتم بحضور نصف الأعضاء على الأقل

---

(1) عند اجتماع الشروط المتطلبة في النص أعلاه يقدم الوزير الأول توصية إلى الحاكم العام بضرورة حل البرلمان والدعوة لانتخابات عامة . وبالفعل تم حل البرلمان الاسترالي وفقا للنص أعلاه ست مرات، فكان ذلك في الأعوام : 1914 ، 1951 ، 1974 ، 1975، 1983 ، 1987 .

Double Dissolution .in web site : www.peo.gov.au

وبأغلبية ثلثي الأعضاء . رفض العزل بالاستفتاء يستدعي حل المجلس الوطني وإجراء انتخابات جديدة ...) .

على أنه من جانب آخر أخذت عدد من الدساتير بالحل التلقائي بناءً على قرار من رئيس الدولة الذي لا يملك إزاءه أية سلطة تقديرية ، ومن حالات صورة الحل هذه تلك المتعلقة بتعذر اختيار رئيس الجمهورية ، عندما يكون أمر اختياره موكولاً للبرلمان نفسه ، أو تلك المتعلقة بتعذر تعيين رئيس الحكومة .

مثال الأولى ما نجده منظماً في دستور اليونان لعام 1975 التي بينت كيفية اختيار رئيس الجمهورية من مجلس النواب وفي حال الإخفاق في ذلك بعد مجموعة من جلسات التصويت يتم حل المجلس ، وفقاً لنص المادة (32) .

ومثال الحالة الثانية ما جاء في الدستور الاسباني لعام 1978 وذلك في المادة (99) التي أوضحت بأن الملك هو الذي يسمي المرشح لرئاسة الحكومة ، فان لم يحصل على الأغلبية المطلقة ، يصار إلى عقد جلسة ثانية فإن لم يحصل فيها المرشح على الأغلبية البسيطة بينت الفقرة (5) من المادة نفسها بأن يأمر الملك بحل المجلس وإجراء انتخابات جديدة.

وفي ظل التنظيم الدستوري العراقي نجد أن بعض الدساتير العراقية قد عرفت الحل التلقائي . وكان أول تطبيقات ذلك ما نظمه القانون الأساسي لعام 1925 من حل تلقائي بسبب تعديله ، وذلك وفقاً لنص المادة (119) التي أشارت إلى أن (كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلس النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب وينتخب المجلس الجديد ، فيعرض عليه .... فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كليهما أيضاً يعرض على الملك ليصدق وينشر) .

وقد جرت ثلاثة تعديلات على القانون الأساسي خلال مدة نفاذه من 21/ 3/ 1925 لغاية 14/ 7/ 1958 ، وتم حل المجلس فيها مرتين فقط لهذا السبب ، ذلك لأن التعديل الأول تم على وفق المادة (118) من القانون الأساسي[1] ، التي أجازت التعديل بدون حل مجلس النواب وذلك خلال سنة واحدة من نفاذ هذا القانون وبموافقة مجلس الأمة بأكثرية ثلثي الأعضاء في كل منهما وذلك في الأمور الفرعية . غير أن التساؤل الذي أثير في الفقه حول مدلول الأمور الفرعية ؟ تلك المسألة التي لم يبينها النص الدستوري[2].

كما أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 قد أخذ بالحل التلقائي، وذلك بعد أن أقام ثلاث سلطات تتولى إدارة شؤون الدولة العراقية خلال المرحلة الانتقالية التي حددها في المادة الثانية منه بأنها تبدأ من 30 حزيران 2004 ، حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم ، وذلك في موعد أقصاه 31 كانون الأول 2005، إلا في حالة تطبيق المادة (61) من هذا القانون[3]. وهذه السلطات هي السلطة التشريعية الانتقالية[4]، والسلطة التنفيذية الانتقالية[5]، وأخيراً السلطة القضائية الاتحادية[6] .

---

(1) د. عبد الحسين شندل عيسى : مصدر سابق ، ص41 -42 .

(2) د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب ، د. شفيق عبد الرزاق السامرائي : النظام الدستوري في العراق، بغداد، دار الكتب للطباعة والنشر ، 1980 -1981 ، ص17 . د. رعد ناجي الجدة : مصدر سابق ، ص132.

(3) وهي المادة المتعلقة بمد موعد المرحلة الانتقالية لمدة سنة واحدة وذلك بسبب عدم انجاز صياغة مسودة جديدة للدستور الدائم .

(4) وذلك في المواد (30-34) .

(5) وذلك في المواد (35-42).

(6) وذلك في المواد (43-47).

وقد بين القانون أن السلطة التشريعية الانتقالية تعرف باسم الجمعية الوطنية والتي تنتخب شعبياً طبقاً لقانون الانتخابات وفقاً للمادة (30 / ج) . ولكن لم يورد القانون أي نص يتعلق بقدرة السلطة التنفيذية على حل الجمعية الوطنية[1] . ولعل السبب في عدم تضمين المشرع الحل الوزاري في قانون إدارة الدولة يظهر من الخشية من أن يفضي هذا الحق الوزاري إلى إفشال العملية السياسية في المرحلة الانتقالية التي تمر بها[2] .

وإزاء التوسع في اختصاصات الجمعية الوطنية التي تعد سلطة تشريعية ورقابية[3]، وتأسيسية مهمتها وضع مسودة دستور دائم للعراق[4]، مع عدم قدرة السلطة التنفيذية على حل الجمعية الوطنية ، **نتساءل عن طبيعة نظام الحكم المقام من قبل قانون إدارة الدولة لعام 2004 ؟**

ذهب الدكتور نوح فليدمان إلى أن نظام الحكم في ظل هذا القانون هو برلماني ، لوجود منصب رئيس الوزراء ومسؤوليته أمام البرلمان[5]. في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن القانون قد رجح كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية ،

---

(1) د. فائز عزيز أسعد : نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية ، بغداد ، دار البستان للنشر، 2005، ص62 .

(2) د. حازم الشمري : التكييف الدستوري للنظام السياسي العراقي للمرحلة الانتقالية ، مقالة منشورة على موقع "مركز المستقبل للدراسات والبحوث" www.mcsrn.net

(3) حول اختصاصات الجمعية الوطنية ينظر د. حميد حنون خالد : قراءة ، مصدر سابق ، ص446-447.

(4) وذلك استناداً إلى حكم المادة (60) التي نصت على أن (على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق ....)

(5) أورد هذا الرأي فراس عبد الرزاق السوداني : العراق مستقبل بدستور غامض ، عمان ، دار النشر والتوزيع ، 2005 ، ص307 .

غير انه لم يأخذ بصورة واحدة من صور النظم النيابية المعروفة ، وإنما أخذ ببعض مظاهر تلك الصور[1].

وأجد أنه لمن الطبيعي أن تتمتع هذه الجمعية باختصاصات متزايدة ذلك لأنها تعمل بوصفها سلطة تأسيسية ، حيث أن للجمعية التأسيسية في مثل هكذا حال وضعاً متميزاً عن باقي السلطات الأخرى ، وان كانت لها وظائف أخرى تشريعية ورقابية ، غير أن وظيفتها الأساسية تظهر بكونها سلطة تأسيسية [2].

واعتقد إن طبيعة النظام الوارد في قانون إدارة الدولة هو نظام نيابي مختلط مع اتجاهه بصورة كبيرة نحو نظام حكومة الجمعية .

هذا وقد بين القانون اختصاص الجمعية الوطنية كسلطة تأسيسية في المادتين (60 -61) . وفي ظل هذا التنظيم ، أورد المشرع أيضاً الحالات التي ستحل بها الجمعية الوطنية ، وذلك بصفتها جمعية تأسيسية . وهذه الحالات تظهر في اثنتين هما :

الحالة الأولى : والتي بينتها المادة (61) [3] ، بأن على الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه 1 آب 2005 ، فأن عرضت المسودة على الاستفتاء ووافق عليها أكثرية الناخبين ولم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر عُدت مصادقاً عليها . أما إذا تم رفض المسودة تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه 15 كانون الأول 2005 .

---

(1) د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون ، المصدر السابق ، ص323 .

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : مصدر سابق ، ص88 ، د. رمزي طه الشاعر : مصدر سابق ، ص 161 .

(3) وذلك في فقراتها (أ ، ب ، ج ، هـ) .

وبذلك فأن الجمعية الوطنية لا بد من حلها وبقوة القانون في حال رفض مسودة الدستور الدائم في الاستفتاء الشعبي . وهو جزاء تفرضه إرادة السلطة التأسيسية .

الحالة الثانية : ويتم حل الجمعية إذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة المسودة بحلول 15 آب 2005 ، ولكن بشرط عدم مطالبة الجمعية بتمديد المدة المذكورة في المادة (61/ و)[1]. والتي تقضي بأن عند الضرورة يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقة أغلبية أصوات الأعضاء ، أن يؤكد لمجلس الرئاسة ، في مدة أقصاها 1 آب 2005 ، إن هناك حاجة لوقت أضافي لإكمال كتابة مسودة الدستور فيقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتمديد المدة لكتابة المسودة لستة أشهر فقط ، مع عدم جواز التمديد لمدة أخرى .

وعلى ذلك يتضح إن الحل الذي نظمه قانون إدارة الدولة العراقية لهو الحل التلقائي الذي يتم بقوة القانون نفسه ، وذلك بسبب إخلال الجمعية الوطنية بوظيفتها الدستورية الأساسية إلا وهي وضع مسودة دستور دائم للعراق الوارد في المادتين (60، 61) .

ويلاحظ جانب من الفقه إن حل الجمعية الوطنية إذا لم تؤد مهمتها الدستورية بوضع دستور يوافق عليه الشعب بالآلية المذكورة يعني خضوع الجمعية المنتخبة لقيود وشروط أوجدتها السلطة الأجنبية التي وضعت القانون . هذا من جهة ومن جهة ثانية

(1) حسب حكم المادة (61/ ز) .

فان قانون إدارة الدولة لم يحدد الجهة التي لها سلطة حل الجمعية في حالة رفض الاستفتاء لمسودة الدستور أو في حالة عدم تمكن الجمعية من كتابة المسودة[1].

وإذا كنا نتفق مع الرأي المتقدم في الشق الأول منه ، فإننا لا نتفق معه في الشق الثاني، ذلك لان الحل هنا هو حل تلقائي يقع بقوة القانون فلا حاجة إلى بيان الجهة التي لها الاختصاص بحل الجمعية الوطنية ، ذلك لان الحل التلقائي قد يقع دون حاجة إلى مرسوم رئاسي بحله – كما أشار إلى ذلك الفقه الدستوري – .

(1) د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون ، المصدر السابق ، ص335 .

الفصل الثاني

الحدود السابقة على حل البرلمان

لما كان تطبيق الدستور محاطا بتحد سياسي كبير يتمثل بالانحراف في تطبيق نصوصه. ذلك أن خرق نصوص الدستور وسير الحياة السياسية على خلافها ليس بالتصور المعدوم ، لذا تقتضي الضرورة فهم وإدراك الحدود التي يقيمها الدستور(1) ، تلك الحدود التي بدونها ينهدم مبدأ الفصل بين السلطات ، بحيث ستتركز ممارسة الوظائف الدستورية في جهة واحدة ، وهو ما يأباه المبدأ المذكور(2) .

لذا تحرص السلطة التأسيسية في الدول النيابية على أن تضمن الوثيقة الدستورية نصوصاً تتناول الوسائل القانونية التي تؤكد خضوع هيئات الدولة للقواعد الدستورية(3). هذه الوسائل التي تكفل تحقيق التوازن بين هيئات الدولة ، حيث لا يمكن الاعتراف بقانونية تصرفاتها إلا إذا كانت ضمن الحدود الدستورية انطلاقا من مبدأ علو الدستور(4).

---

(1) ينظر بهذا المعنى د. سعاد الشرقاوي : القانون الدستوري والنظام السياسي المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2001 ، ص 218 .

(2) ينظر بهذا المعنى د. زحل محمد الأمين : مبدأ الشرعية في النظامين الدستوري والدولي ، ط2 ، القاهرة، دار النهضة العربية ، 2011 ، ص 53 .

(3) د. بشير محمد علي باز : المصدر السابق ، ص58 .

(4) د. إحسان المفرجي وآخران : المصدر السابق ، ص239 . حري بنا الإشارة إلى أن هناك فرقا بين أعلوية الدستور، وأعلوية التشريع . حيث أن الأول متحقق في أغلب دول العالم ، أما مذهب أعلوية التشريع فقد نشأ وتطور في الدول التي ليس لها دستور مكتوب ، وتعد بريطانيا خير مثال له ، حيث أن البرلمان القائم هو السلطة التشريعية الوحيدة التي لها أن تضع قوانين تعد دستورية إذا عالجت موضوعات ذات مضامين دستورية وتبقى قائمة حتى يتم تعديلها أو إلغائها بالطريقة ذاتها التي تلغى أو تعدل فيها القوانين الاعتيادية والتي تصدر من البرلمان ذاته .

S .J . Al – Kadhem : op.cit , p. 9 .

ولذا فأن السلطة التي لها حل البرلمان لا تستطيع ممارسة هذا الاختصاص بدون وجود حدود دستورية تنظم هذه الممارسة ، ومن هذه الحدود نجد أن هناك حدوداً سابقة على الحل لا يمكن تجاوزها من السلطة المختصة بالحل ، منها ما يتعلق بالإجراءات والشكليات الواجب إتباعها قبل اللجوء إلى الحل ، ومنها ما يرتبط بمدة زمنية لا يجوز حل البرلمان خلالها .

لذا سنبحث الحدود الدستورية السابقة على حل البرلمان في مبحثين وعلى وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول : الحدود الإجرائية والشكلية السابقة على حل البرلمان .

المبحث الثاني : الحدود الزمنية السابقة على حل البرلمان .

المبحث الأول

الحدود الإجرائية والشكلية السابقة على حل البرلمان

قد تفرض النصوص الدستورية على السلطة المختصة بحل البرلمان ضرورة إتباعها لمجموعة من الإجراءات قبل إصدارها لقرار الحل ، كما قد تفرض من ناحية ثانية على هذه السلطة ضرورة إصدار قرار الحل بشكلية معينة. ولعل الحكمة من تقرير هذه الإجراءات والشكليات قبل إجراء الحل تكمن في ضمان إصدار قرار الحل بناءً على روية وتأن ، لاسيما وان الحل ينهي وجود البرلمان القائم وقتذاك ، فالمشرع الدستوري يرى إن مثل هكذا قرار له أهمية خاصة تستلزم قدراً من التبصر ووزن الملابسات والظروف قبل إصداره ، ليكون قرار الحل سليماً ومناسباً ، وهذه الغاية التي يستهدفها المشرع تحتوي أيضاً في طياتها على ضمانات لأعضاء البرلمان ذاتهم ، حيث إن التروي في إصدار قرار الحل يضمن لهم أن مراكزهم القانونية لن تهدر ويضحى بها بناءً على فكرة عارضة خطرت لسلطة الحل ، بل بناءً على دراسة متأنية[1] . فضلاً عما سبق فأن رسم هذه الحدود في الدستور يحقق مزية أخرى تتمثل بسلامة حكم الرأي العام على قرار الحل ، فمن خلالها يمكن معرفة مدى دستورية إجراءات الحل .

وعلى ذلك سنبحث هذا المبحث على وفق الخطة الآتية :

المطلب الأول : الحدود الإجرائية السابقة على حل البرلمان .

المطلب الثاني : الحدود الشكلية السابقة على حل البرلمان .

(1) لمعرفة أهمية قواعد الشكل والإجراء في القانون العام ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري ، ك2 ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، ص 171-172. د. محسن خليل: القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة ، بيروت ، دار النهضة العربية ، 1972 ، ص 531.

المطلب الأول

الحدود الإجرائية السابقة على حل البرلمان

تختلف الدساتير في رسم الحدود الدستورية الإجرائية الواجب الوقوف عندها قبل إجراء الحل ، فهناك من الدساتير ما تشترط ضرورة إجراء الاستفتاء الشعبي قبل حل البرلمان ، ومنها ما يكتفي فقط باستشارة أو موافقة جهة سياسية أو دستورية معينة قبل اللجوء إلى إصدار قرار الحل . ولذا سنوضح كلا الاتجاهين في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : إجراء الاستفتاء الشعبي كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الثاني : أخذ رأي جهة ما كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الأول: إجراء الاستفتاء الشعبي كحد سابق على حل البرلمان

يعد الاستفتاء الشعبي من صور الديمقراطية شبه المباشرة ، وهو يعني عرض موضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض وموضوع الاستفتاء الشعبي قد يعد من الحكومة أو من البرلمان أو من هيأة منتخبة خصيصاً لهذا الغرض أو من عدد معين من الناخبين ، ثم يأتي دور الشعب ليدلي برأيه فيه[1].

وتتنوع المواضيع التي تعرض على الشعب لأخذ رأيه فيها ، ولذلك يأخذ الاستفتاء اسم موضوعه ، فهناك استفتاء دستوري وآخر تشريعي وثالث سياسي[2] إذا انصب موضوعه على شأن من شؤون الحكم[3] ، ومن صور الاستفتاء السياسي هذا نجد استفتاء التحكيم الشعبي، حيث يستخدم أداة لتحكيم الشعب فيما يقوم من

(1) د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ، 2004 ، ص50-52.

(2) د. محمد كامل ليلة : مصدر سابق ، ص511 .

(3) د. محمد كاظم المشهداني : مصدر سابق ، ص27 .

اختلاف في وجهات النظر والرؤى السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بين الحكومة والمعارضة ، أو بين البرلمان والشعب نفسه[1].

وانطلاقاً مما سبق نجد أن هناك عدداً من الدساتير قد نظمت بين نصوصها ضرورة أخذ رأي الشعب قبل أن يصار إلى حل البرلمان وبذلك يكون إجراء الاستفتاء حداً دستورياً واجب التحقق ولا يمكن تجاوزه عندما يراد حل البرلمان من السلطة المختصة ، هذه السلطة التي قد تكون الشعب نفسه كما هو الحال في الحل الشعبي ، وقد تكون السلطة التنفيذية وذلك حينما يكون الحل رئاسياً أو وزارياً .

فمن أمثلة الاتجاه **الأول** نجد أن بعض دساتير الولايات الألمانية قد أخذت بالحل الشعبي المسبوق باستفتاء شعبي ، ذلك لأن أي حل شعبي يتطلب استفتاء شعبي لتحديد مصير البرلمان[2] ، فقضى دستور Baden Wurtten berg لعام 1953 في المادة (43/ 1) على أن البرلمان يُحل بواسطة الحكومة بناءً على طلب مائتي ألف ناخب ، ويحدث الاستفتاء في مدة ستة أسابيع فأن جاءت نتيجة الاستفتاء لصالح الاقتراح بالحل بأغلبية الأصوات ، تم حل البرلمان . وكذلك أخذ دستور Berlin لعام 1950 بالاستفتاء الشعبي عند تقرير الحل الشعبي حيث جاء في المادة (39/ 1) منه على أن مجلس النواب يمكن حله عن طريق الاستفتاء على اقتراح بذلك مقدم من خمس هيأة الناخبين على الأقل ، ويجب أن يشارك في الاستفتاء نصف عدد المواطنين الذين لهم حق التصويت على الأقل[3] . على أن دستور برلين لعام 1995 قد نص في المادة (54) على أن (3- المدة التشريعية قد تنتهي أيضا بالاستفتاء . 4- في حالة الإنهاء المبتسر للمدة التشريعية ، فان إعادة الانتخاب يجب أن تحدث في مدة أقصاها ثمانية

---

(1) د. ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي ، المصدر السابق ، ص238-241-243 .

(2) د. محمد كامل ليلة : المصدر السابق ، ص514 .

(3) أورد ذلك د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ص106-107 .

أسابيع بعد القرار المتخذ من مجلس النواب أو من تأريخ إعلان نتيجة الاستفتاء .). وذلك بعد أن بينت المادة الحل الذاتي للمجلس في الفقرة الثانية منها.

ويلاحظ من ما سبق أن دستور برلين الملغي قد جاء مفصلا في خصوص فكرة البحث أكثر من الدستور الحالي .

أما من أمثلة الاتجاه الثاني نجد دستور اليمن لعام 2001 الذي بين وجوب استفتاء الشعب قبل إجراء الحل ، حيث نصت المادة (101) على (أ- لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ...).

يفهم ابتداء من النص الدستوري إن حل مجلس النواب غير جائز من حيث الأصل والاستثناء هو جواز حله عند الضرورة التي لم يبين النص الدستوري مفهومها أو حالاتها ، وبذلك تركت لمحض تقدير رئيس الجمهورية نفسه [1] . ثم جاء الدستور وأشار في المادة نفسها إلى إمكانية قيام رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب من دون إجراء الاستفتاء الشعبي حيث نصت الفقرة (ب) على أن (لرئيس الجمهورية حق الدعوة لانتخابات نيابية مبكرة دون حاجة إلى استفتاء في الأحوال الآتية :

1. إذا لم تفض الانتخابات إلى أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة أو تعذر تشكيل حكومة ائتلاف .
2. إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع أحكام البند (1) من الفقرة (ب) من هذه المادة .
3. إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين .....) .

(1) د. محمد أحمد غوبر : مصدر سابق ، ص193 .

ففي هذه الأحوال المذكورة في النص الدستوري لا تكون هناك أي حاجة لأجراء استفتاء شعبي قبل الحل وإنما يصدر قرار الحل مباشرة من رئيس الجمهورية[1].

وقد نص الدستور المصري لعام 2012 في المادة (137) منه على أن (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة ، وبقرار مسبب ، وبعد استفتاء الشعب .... ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل ... فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة اصدر رئيس الجمهورية قرار الحل)[2].

ويتضح من النص أن الدستور لم يجز حل مجلس النواب ابتداء ، حيث أن الأصل هو عدم جواز الحل وهو ما يستفاد من النص الذي يقضي بأن (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس ..) فإذا قرر رئيس الجمهورية ضرورة اللجوء إلى الحل

(1) المصدر نفسه ، ص195 .

(2) لقد كان الدستور المصري لعام 1971 ينص في المادة (136) على أن (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة ، وبعد استفتاء الشعب .... فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ....) كما ورد في المادة (127) من الدستور ذاته حل مجلس الشعب نتيجة خلاف بينه وبين مجلس الوزراء بعد انتهاء الأول من تقرير مسؤولية الثاني فيكون لرئيس الجمهورية عرض الخلاف على الاستفتاء الشعبي فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً . وبعد تعديل الدستور المصري عام 2007 تم إلغاء الاستفتاءين المذكورين وبذلك تمتع رئيس الجمهورية بسلطة أكبر في حل مجلس الشعب بعد التعديل. ينظر د. صبري محمد السنوسي : الوسيط في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 2008 ، ص425 هامش رقم (1) . ويذهب رأي في الفقه المصري إلى أن إلغاء الاستفتاء في الحالتين إنما جاء ليحقق التوازن المطلوب للأحكام المتعلقة بطريقة حل مجلس الشعب وسحب الثقة من الحكومة حيث لا يلزم فيهما اللجوء إلى نظام الاستفتاء . د. رمضان محمد بطيخ : مصدر سابق ، ص154 .

فلا بد من استفتاء الشعب[1]، ذلك لأن حكمة النص تتمثل أساساً في الاحتكام إلى الشعب بوصفه مصدر السلطات وتحقيقاً لهذا المعنى قيد الدستور حق رئيس الجمهورية في حل المجلس بوجوب سبق موافقة الشعب على الحل[2].

على أن هذا الاستفتاء يجب أن يتم خلال مدة عشرين يوماً على الأكثر من قرار رئيس الجمهورية بوقف جلسات المجلس فإن وافقت عليه أغلبية الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء أصدر رئيس الجمهورية قراره بحل المجلس .

والسؤال الذي يطرح هنا هو ماذا لو رفضت الاغلبية المشاركة في الاستفتاء قرار رئيس الجمهورية بحل البرلمان ؟

كان الدستور المصري قبل تعديل عام 2014 يرتب أثرا على مثل هكذا رفض شعبي لقرار رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب ، إذ كان يوجب على رئيس الجمهورية تقديم استقالته من منصبه حسب نص المادة (127) منه . غير إن هذا الحكم حذف بعد التعديل . **وأرى من** الأولى على المشرع الدستوري المصري الإبقاء على الحكم المتقدم لأنه كان حكما منطقيا وسليما فهو يشير إلى عدم اتفاق الشعب وسياسة رئيس الجمهورية وتوجهاته ولاسيما تلك المتعلقة بحل مجلس النواب ، إذ إن الشعب في هذه الحالة يكون متفقاً ومؤيداً لسياسة وتوجهات المجلس المذكور .

على أن النص لم يبين ما هي أغلبية الأصوات الصحيحة المعطاة في الاستفتاء ، وذلك بخلاف النص الوارد في دستور 1971 ، الذي كان يشترط أن تكون الأغلبية

---

(1) ينظر في هذا المعنى د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1974 ، ص235 .

(2) د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط2، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1974 ، ص657.

المطلقة وذلك قبل تعديله عام 2007 . وأعتقد إنها الأغلبية البسيطة لعدد الأصوات الصحيحة المدلى بها في الاستفتاء ، وذلك استقاءً من المبادئ الدستورية العامة .

يتضح مما سبق إن الاستفتاء الشعبي المذكور في النصوص الدستورية سالفة البيان ملزم من ناحية اللجوء إليه بحيث لا يمكن تقرير الحل بدونه ، ومن ناحية ثانية فإن نتيجة الاستفتاء ملزمة فلا يمكن التصرف على خلاف إرادة الشعب التي عبر عنها في الاستفتاء[1] . وبذلك ستتحقق من خلال هذا الحد الدستوري – أي الاستفتاء الشعبي – رقابة شعبية حقيقية على اختصاص رئيس الجمهورية في حل البرلمان . على أن هذه الرقابة لن يظهر أثرها إلا إذا توافرت الشروط الصحيحة للاستفتاء الشعبي فتأتي النتائج معبرة عن حقيقة التوجهات الشعبية تجاه موضوع الاستفتاء ، فالاستفتاء الشعبي كحد دستوري سابق على حل البرلمان لكي يظهر مفعوله ويكون قيداً حقيقياً على سلطة الحل لا بد أن تتوافر فيه تلك الشروط التي طالما نادى بها الفقه الدستوري والتي تظهر من خلال : كفالة الحريات السياسية ، ارتفاع مستوى الوعي لدى الناخبين، حسن اختيار موضوع الاستفتاء ونزاهة عملية الاستفتاء[2] .

وبمطالعة النصوص الواردة في الدساتير العراقية للأعوام 1925، 2004، 2005 لم نجد فيها أي نص يتعلق بضرورة إجراء الاستفتاء الشعبي قبل اللجوء إلى حل البرلمان .

---

(1) د. بشير علي محمد باز : المصدر السابق ، ص103 .

(2) ينظر في ذلك د. ماجد راغب الحلو : الاستفتاء ، المصدر السابق ، ص460 وما بعدها . د. إحسان المفرجي وآخران : المصدر السابق ، ص236 .

الفرع الثاني: أخذ رأي جهة ما كحد سابق على حل البرلمان

تشترط بعض الدساتير على سلطة الحل ضرورة أخذ رأي جهة سياسية أو دستورية أخرى غير الشعب ، قبل الإقدام على حل البرلمان ، وتختلف الدساتير فيما بينها حول مدى إلزامية هذا الرأي فيكتفي بعضها بالاستشارة فقط في حين يذهب بعضها الآخر إلى ضرورة موافقة هذه الجهة على قرار الحل . ولذا فإننا سنوضح هذه الاتجاهات الدستورية في النقطتين الآتيتين :

أولاً : الاستشارة كحد سابق على حل البرلمان :

تذهب بعض الأنظمة الدستورية إلى ضرورة استشارة السلطة المختصة بحل البرلمان ، لجهة أخرى قبل إتباع الإجراء المذكور .

فنجد ان الاتفاقات الدستورية في النظام الدستوري الانجليزي قد استقرت على كون الحل وزارياً ، وهذا يعني عدم قدرة الملك على حل مجلس العموم دون نصيحة من الوزارة ، وفي داخل الوزارة فأن قرار الحل لم يكن يتخذ إلا بصورة جماعية بوجه عام ، ولكن بعد عام 1918 أصبحت سلطة تقرير الحل ينفرد بها الوزير الأول ولكن بعد استشارة كبار زملائه في الوزارة من الوزراء(1).

أما في النظام الدستوري الفرنسي فنلاحظ أن الدستور الفرنسي لعام 1958 قد نص في المادة (12) على أن (يمكن لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورئيسي المجلسين أن يقرر حل الجمعية الوطنية ....) .

وعلى ذلك يتضح أن المادة توجب على رئيس الجمهورية التشاور مع الجهات الثلاث المذكورة لمعرفة آرائها قبل إجراء الحل ، ولكن تلك الجهات وان قدمت آراءها

(1) C . Turpin , A. Tomkins : British Government and the Constitution , 6th ed , Cambridge university press , 2007 , P.362 .

فهي غير ملزمة لرئيس الجمهورية من حيث العمل بها [1] ، حيث يكون له العمل على خلافها ، وهو ما تحقق فعلاً حيث أعلن عن حل الجمعية الوطنية عام 1962 برغم الرأي المخالف للحل الذي أدلى به رئيس مجلس الشيوخ ، وكذلك أعلن عن حل الجمعية الوطنية في الأعوام 1981 ، 1988 ، 1997 برغم الرأي المخالف لرئيس الجمعية الوطنية [2]. ولكن لهذه الاستشارة المسبقة دورها عندما أراد رئيس الجمهورية (ديغول) حل الجمعية الوطنية عام 1968 ، فبعد أن استشار الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية وصل إلى قناعة تامة بضرورة الحل بعد أن كان متردداً في ذلك [3] .

كما أن الدستور التركي لعام 1982 بين في المادة (116) أن (.... إذا لم يتسن تشكيل مجلس وزراء جديد في غضون خمسة وأربعين يوماً أو إذا لم يحصل مجلس الوزراء الجديد على تصويت بالثقة فيه ، يجوز لرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الجمعية الوطنية الكبرى التركية ، أن يدعو إلى إجراء انتخابات جديدة ....) .

يلاحظ على النص ابتداء أنه قد منح رئيس الجمهورية اختصاصا بحل البرلمان فجعل منه حلا رئاسيا ، ولكن استعماله مرتبط بتحقق شروط معينة ، وهي استحالة تأليف الحكومة خلال مدة خمسة وأربعين يوما ، أو إذا لم تحصل هذه الحكومة على ثقة الجمعية الوطنية ، على أن المشرع الدستوري قد أطلق على الحل مصطلح " إجراء

---

1 B . Jenneau : op. cit, p182 .

(2) ينظر تعليق حول المادة (12) من دستور فرنسا لعام 1958 المنشور في مجلة دالوز ، مصدر سبق ذكره.

(3) هشام عبد الصمد الصالح : حل البرلمان في الكويت ، أطروحة دكتوراه ، الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2010 ، ص159-160 .

انتخابات جديدة" . غير أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية حل الجمعية إلا بعد استشارة رئيسها ، وهو بذلك – أي الدستور – جاء متأثرا بالدستور الفرنسي لعام 1958 [1].

كما بينت الفقرة الثانية من المادة ذاتها بأنه (... وإذا لم يتسن تشكيل مجلس وزراء جديد في غضون خمسة وأربعين يوماً من استقالة رئيس الوزراء بدون صدور تصويت بعدم الثقة .... يجوز لرئيس الجمهورية أيضاً ، بالتشاور مع رئيس الجمعية الوطنية الكبرى التركية ، أن يدعو إلى إجراء انتخابات جديدة .).

إذن في حالة الاستقالة الاختيارية لرئيس الوزراء وتكليف أخر يحل محله غير انه لم يستطع أن يؤلف مجلس وزراء جديد لوجود خلافات برلمانية مثلا ، يكون لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية ولكن بعد استشارة رئيس الجمعية .

وكذلك نص الدستور الجزائري لعام 1996 على هذا الحد صراحةً في المادة (129) التي قضت بأن (يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول ....) .

وعلى ذلك فأن الاستشارة المذكورة في النص وان كانت غير ملزمة دستوريا لرئيس الجمهورية في الأخذ والعمل بمقتضاها غير أنه ملزم سياسياً بأن لا يحل المجلس إلا إذا كانت فرصته قوية في تحقيق الهدف المنشود من وراء الحل ، ذلك لأن الانتخابات التشريعية قد تأتي بالأغلبية نفسها فيكون مركز رئيس الجمهورية في غاية

(1) د. محمد جمال جبريل : مصدر سابق ، ص 87- 88 . تجدر ملاحظة أن الدستور التركي قد منح رئيس الجمهورية اختصاصات عديدة غير أن ممارسته لها وبالتالي تحديد مركزه الدستوري إنما يتوقف على قوة شخصية الرئيس . المصدر نفسه ، ص89 .

الحرج لذا عليه أن ينظر بعين الاعتبار إلى مقتضى تلك الآراء الاستشارية ويضعها في حساباته السياسية عند الإقدام على الحل[1] .

وكما جاء في الدستور المغربي لعام 2011 النص في الفصل (51) على أن (للملك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية ... أن يحل بظهير المجلسين معاً – مجلس النواب ومجلس المستشارين – أو أحدهما ...) .

وعلى ذلك فأن القيد الأول الذي يرد على سلطة الملك عند ممارسة اختصاصه في حل البرلمان يتمثل بضرورة استشارة رئيس المحكمة الدستورية ، ثم جاء الفصل (104) من الدستور وبين بأن (يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب بعد استشارة الملك ورئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية بمرسوم يتخذ في المجلس الوزاري) وعلى ذلك فأن الحل الوزاري في ظل الدستور المغربي مقيد بضرورة استشارة كل من الملك ورئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية في حين إن الحل الرئاسي لم يقيده الدستور سوى استشارة رئيس المحكمة الدستورية .

ويلاحظ أن اتجاه المشرع الدستوري المغربي إلى ضرورة استشارة رئيس المحكمة الدستورية هو اتجاه محمود ، ذلك لأن لهذا الرأي أهمية في بيان الرأي القانوني السليم[2]. إذ انه يشترط في الجهات التي يؤخذ رأيها أن تتمتع بالحيادية والموضوعية ليكون لأرائها أثر سليم في الحياة السياسية إذ قد تكشف هذه الآراء عن حقائق تؤدي إلى إحجام رئيس الدولة عن اتخاذ قراره بالحل لما قد تتضح له من أمور لم تكن واضحة ابتداءً[3] .

(1) د. صالح بلحاج : مصدر سابق ، ص201-202 .

(2) ينظر بهذا المعنى د. بشير علي محمد باز : المصدر السابق ، ص180 .

(3) خالد عباس مسلم : مصدر سابق ، ص230-231 .

إن الاستشارة ، وبغض النظر عن مدى التقيد بالآراء الناتجة عنها ، فأنها تعد حداً دستورياً لا يمكن تجاوزه من سلطة الحل ، وإلا كان قرار الحل موصوماً بعدم الدستورية[1] .

وهنا نتساءل عن موقف المشرع الدستوري العراقي في اشتراط الاستشارة قبل اللجوء إلى حل البرلمان ؟

عند مطالعة النصوص الدستورية محل المقارنة في العراق لا نجد بين ثناياها أي نص يتعلق بضرورة استشارة أية جهة سياسية أو دستورية قبل اللجوء إلى حل البرلمان.

ثانياً : الموافقة كحد سابق على حل البرلمان :

تذهب بعض الأنظمة الدستورية إلى ضرورة استحصال سلطة الحل على موافقة جهة معينة قبل اتخاذها قراراً بحل البرلمان ، وهو الملاحظ في النظام الدستوري الإنجليزي ، حيث أن حل مجلس العموم لا بد أن يصدر به إعلان ملكي يقرره[2] .

غير إن تساؤلاً أثير في الفقه الدستوري الانجليزي حول مدى سلطة الملك في عدم الموافقة على إصدار الإعلان الملكي بالحل ؟

إن السلطة الملكية في رفض طلب الحل المقدم من الوزير الأول ، في ظل الظروف الاعتيادية ، أصبحت نظرية حيث أن الملكية ملزمة بالإجابة إلى طلب الوزير الأول بالحل لأنه لا يوجد أي مسوغ دستوري لرفض مثل هكذا طلب ، لاسيما وأنه يترتب على الحل الالتجاء إلى هيأة الناخبين التي هي السلطة الدستورية العليا في البلاد[3] ، ولكن قد توجد ظروف معينة تحيط بطلب الحل المقدم من الوزير الأول قد

---

(1) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص162 .

(1) J. Alder : op.cit , p 224.

(3) د. السيد صبري : مركز التاج ، مصدر سابق ، ص401 .

تسوغ رفض هكذا طلب ، على أن التشخيص الدقيق لمثل هكذا ظروف ليس سهلاً لعدة أسباب منها :

1. لا يوجد هناك شيئا واضحا (نصا قانونيا أو اتفاقا دستوريا) حول السلطة الملكية للرفض المطلق لطلب الحل في الوقت الحاضر ، على الرغم من وجود بعض التطبيقات الدستورية .
2. غياب مثل هكذا سوابق دستورية لعدم الموافقة المطلقة على الحل تعني أن نطاق السلطة الملكية بالرفض ستستنتج من المبادئ الدستورية العامة ، وبذلك فأن الآراء سوف تختلف حول وضع استنتاجات صحيحة للفكرة مدار البحث(1) .

ومع ذلك فان هناك جانب من الفقه الانجليزي قد وضع مجموعة من الفرضيات التي يمكن من خلالها توضيح السلطة الملكية في عدم الموافقة على طلب الحل ومنها :

الفرضية الأولى : إذا قدم طلب الحل من الوزير الأول بصورة مخالفة للاتفاقات الدستورية ، فهنا يكون الوزير الأول قد أساء استخدام سلطته ، ويتحقق ذلك بان يطلب حلا ثانيا للمجلس على اثر حل المجلس الأول (2) .

الفرضية الثانية : للملكية أن ترفض طلب الحل بتحقق أحد الشروط الآتية :

أ. إذا كان البرلمان القائم لايزال قادر على انجاز أعماله الدستورية .

ب. إذا كانت الانتخابات التشريعية ضارة بالاقتصاد القومي .

ت. إذا كان الملك قادرا على إيجاد وزير أول آخر قادر على تشكيل حكومته لمدة معقولة والعمل مع الأغلبية البرلمانية (1) .

---

(2) S . A . de Smith : op.cit, p.105.

(3) . J . Alder : OP.Cit , P. 302 - 303 .

غير إن الشروط المتقدمة لرفض الحل جوبهت بسهام النقد من قبل جانب أخر من الفقه الدستوري الذي ذهب إلى القول إن هذه الشروط ليست مقنعة تماما ، فبالنسبة للشرط الأخير نجد انه من الناحية العملية من الصعب على الملكية أن تجد وبمعقولية وزير أول آخر يستطيع أن يتزعم عمل الأغلبية في مجلس العموم (2) . وأما الشرط الأول فأنه غير ذي معنى من الناحية العملية، وبخصوص الشرط الثاني فهو قد يبدو أفضل من الشرطين الآخرين من ناحية الإضرار بالمصلحة الوطنية ، ولكن يمكن الاعتراض عليه بالقول بان تقييم المصلحة الوطنية هي مسألة يختص بها الوزير الأول بناء على مسؤوليته أمام ناخبيه (3) – أي مسؤوليته السياسية – .

الفرضية الثالثة : للملكية أن ترفض طلب الوزير الأول بالحل ، إذا كان لديها الأسباب الواقعية لبناء قناعتها بان الحكومة البديلة التي تتمتع بثقة الأغلبية في مجلس العموم ، يمكن أن تتشكل بدون إجراء الانتخابات ، وان الانتخابات العامة المقرر إجراؤها يمكن أن تتسبب بضرر واضح بالمصلحة الوطنية . وفي هذه الفرضية يكون عدم موافقة الملكية صحيح ومبرر وهو ما يتطلب أن لايكون الوزير الأول صاحب أغلبية برلمانية مطلقة ، فان تحقق الرفض ثم ظهر بعد ذلك أن الملكية أساءت تقدير الأمور فإنها ستجبر على إجابة الوزير الأول لطلب الحل الذي رفضت إجابة سلفه إليه ، وعند ذلك ستظهر الملكية بوصفها متدخلة في الحياة السياسية (4) . هذا المبدأ

(1) صاحب هذه الفرضية هو (ألن ليسكلز) السكرتير الخاص للملك (جورج الخامس) وقد ضمن رأيه المتقدم في مقال كتبه في جريدة التايمز ، ولكن باسم مستعار هو (سينكس) وذلك بتاريخ 2/ 5/ 1950 . ينظر :

(2) C.Turpin , A. Tomkins : OP. Cit , P. 364.
(3)A.W. Bradley, K . D. Ewing : op.cit , p.250
(4)C.Turpin , A. Tomkins : OP. Cit , P. 364-365.

(5) S . A . de Smith : op.cit, p.105 - 106 .

المرفوض كلياً في المملكة المتحدة البريطانية حيث أن المبدأ الذي يحكم تصرفات الملكية يقضي بعدم استخدام الامتيازات الملكية لمصلحة طرف سياسي ضد الآخر[1] ، أو أن تكون الملكية ذاتها طرف متدخل في الملية السياسية ، حيث يجب حماية الملكية من الخلافات السياسية [2].

ولذا يعترف الفقه الدستوري الانجليزي بالصعوبة البالغة التي تواجه مسألة تحديد الظروف والأحوال التي تكون فيها للملكية السلطة في عدم الموافقة على طلب الحل ، فهي دائماً ما تكون محل نظر وتأمل لما قد تحمله من مخاطر سياسية تتمثل بتدخل الملكية في شؤون الحكم[3] .

وفي النظام الدستوري الفرنسي نجد أن القانون الدستوري الصادر في 25 شباط 1875 قد نص في المادة الخامسة منه على أن (يستطيع رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الشيوخ أن يحل مجلس النواب قبل انتهاء مدة تفويضه القانوني) وعلى ذلك فأن سلطة رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب يرد عليها قيد مهم وهو ضرورة موافقة مجلس الشيوخ ، هذه الموافقة على الحل إنما تشير بدقة إلى الأثر المعتدل الذي أراد واضعي الدستور منحه لمجلس الشيوخ وليكون الأخير حكم بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية لما قد ينشب بينهما من خلافات ، وبذلك أمسى مجلس الشيوخ نقطة ارتكاز المؤسسات الدستورية الفرنسية [4] آنذاك .

---

(1)S . I . Jennings : op.cit , p.119.
(2)M . Hook , O . Gay : op.cit , p.9.
3 A.W. Bradley, K . D. Ewing : op.cit , p.251 .
C. Turpin ,A . Tomkins : op.cit , p.164 .
S . A . de Smith : op.cit, p.105 .

(4) على أن قيد موافقة مجلس الشيوخ على قرار الحل لم يضمن في الدستور بسهولة حيث رفضته لجنة الثلاثين ظناً منها بأن هذا التدخل للمجلس ملوءه المخاطر وهو سيضعف المسؤولية الوزارية التي لم تكن متحققة سوى أمام مجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ . ينظر فيما سبق :

وينص القانون الأساسي الألماني لعام 1949 في المادة (68/ 1) على أن (إذا قدم المستشار طلباً بالثقة ولم يجز هذا الطلب على موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب الاتحادي ، يستطيع رئيس الجمهورية حينئذ وبناءً على اقتراح المستشار أن يحل مجلس النواب ....) .

ومن خلال النص يتضح أن عدم منح الثقة للمستشار من مجلس النواب بأغلبية أعضائه يمنح للمستشار المبرر الدستوري للطلب إلى الرئيس حل المجلس على أمل موافقته على هذا الطلب ، حيث لا بد من موافقة الرئيس على مقترح المستشار بالحل، وبذلك تغدو موافقة رئيس الجمهورية شرطاً ضرورياً لإجراء الحل ، وموافقته ليست بالموافقة التقليدية – كما هو الحال في المملكة المتحدة البريطانية – بل إن موافقته من ضمن صلاحياته التقديرية كحكم بين السلطات وهو ما أكدته المحكمة الدستورية الألمانية حيث لا حل دون موافقة رئيس الجمهورية عليه[1] .

A . Esmein : Droit Constitutionnel Francais et Compare , Tome second , Paris , 1928 , P.181 , 183-184.

وتظهر أهمية مجلس الشيوخ الفرنسي في دستور 1875 من خلال الآتي :

1. لابد من موافقته على مشاريع القوانين التي يقرها مجلس النواب .
2. لمجلس الشيوخ سلطة مساوية لسلطة مجلس النواب فيما يتعلق بالرقابة السياسية على أعمال الوزارة عن طريق رفضه إقرار الاعتمادات والموازنة ، وبذلك يكره الوزارة على الاستقالة وان كانت هذه السلطة مخالفة للأعراف البرلمانية .
3. مكتب رئيس مجلس الشيوخ هو المسؤول عن إدارة أعمال الجمعية الوطنية .
4. مجلس الشيوخ كان يعد سلطة قضائية سياسية حينما يشكل كمحكمة عدل . ينظر اندريه هوريو : مصدر سابق ، ج2، ص282-283 .

(1) لقد استقر القضاء الدستوري الألماني ممثلاً بالمحكمة الدستورية الفيدرالية على ذلك منذ قرارها الصادر في عام 1983 وهو ما أكدته مرة ثانية في عام 2005 وذلك على أثر صدور قرار رئيس الجمهورية بحل المجلس في العام ذاته . ينظر في ذلك :

D. P. Kommers : The Federal Constitutional Court .p.123-124. www.Jstor.org

وقد بين الدستور اللبناني لعام 1926 هذا الحد صراحةً وذلك في المادة (55) التي نصت على أن (يعود لرئيس الجمهورية ... الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب .. فإذا قرر المجلس (الوزراء) بناءً على ذلك حل المجلس (النواب) يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل) .

وفقاً للنص فأن رئيس الجمهورية لا يستطيع حل مجلس النواب دون موافقة مجلس الوزراء ، فطلب الرئيس شرط أساسي وبدونه لا يمكن السير في حل مجلس النواب ، ولكنه غير كاف لوحده لإقرار الحل فإذا وجه رئيس الجمهورية الطلب يكون لمجلس الوزراء الرأي واتخاذ القرار الذي يرتأيه بالموافقة على الحل من عدمه ، وبذا فلا يمكن حل مجلس النواب دون موافقة مجلس الوزراء [1] ، وقرار الموافقة على الحل يجب أن يتخذ في مجلس الوزراء بموافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها لكون حل مجلس النواب من المواضيع الأساسية التي تحتاج لإقرارها توافر هذه الأغلبية [2]. وعليه فلا بد من اتفاق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لإصدار مرسوم الحل[3] ، والحد الدستوري المتعلق بضرورة موافقة مجلس الوزراء على حل مجلس النواب يعد أمراً متسقاً وقواعد النظام البرلماني حيث يتولى رئيس الدولة سلطاته بواسطة وزرائه لكونه غير مسؤول سياسياً عن أعماله[4] .

حيث سيراقب رئيس الجمهورية الجانب القانوني والجانب السياسي لطلب الحل ، ففي الجانب القانوني سيتأكد من توفر الشروط الدستورية الشكلية والمادية لطلب الحل في الوقت ذاته . أما في الجانب السياسي فانه سيراقب جانب الملاءمة السياسية لطلب الحل ، وهو هنا سيتمتع بسلطة تقديرية واسعة . سيلين فينتزل: حل البندستاغ الخامس عشر والمادة 68 من القانون الأساسي ، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، ترجمة د. محمد عرب ، مراجعة د. وسيم منصوري ، العدد 4 ، 2006 ، ص 1031 – 1032 .

(1) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص161 -162 .

(2) وذلك وفقاً لنص المادة (65/ 5) من الدستور اللبناني

(3) د. زهير شكر : مصدر سابق ، ص863 .

(4) د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان ، بيروت ، الشرقية للنشر والتوزيع ، 1969 ، ص494 . هذا وقد كان الدستور اللبناني يشترط موافقة مجلس الشيوخ على طلب الحل المقدم من رئيس

وهنا نتساءل عن موقف الدساتير العراقية من الأخذ بالحد محل الدراسة ؟

بتصفح القانون الأساسي العراقي لعام 1925 لا نجد بين نصوصه أي شرط يتعلق بضرورة موافقة الملك على طلب الحل الذي تتقدم به الوزارة ، غير إن الواقع العملي قد منح الملك هذه السلطة فأصبح من غير الممكن حل مجلس النواب في العراق الملكي دون موافقة الملك(1).

أما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 فهو لم يتضمن أي حد دستوري يتعلق بضرورة موافقة جهة معينة قبل حل الجمعية الوطنية ولعل هذا متأتي من كون الحل الوارد في هذا القانون هو حلاً إلزامياً يقع بنص القانون.

هذا وقد نظم دستور العراق لعام 2005 – كما لاحظنا سلفاً – طريقة حل مجلس النواب والتي تقوم على الحل الذاتي ، أي ضرورة موافقة مجلس النواب ذاته على حل نفسه وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، سواء قدم الطلب من ثلث أعضاء المجلس أم من السلطة التنفيذية . على أن الطلب المقدم من السلطة التنفيذية وتحديداً من رئيس مجلس الوزراء يجب أن يقترن بموافقة رئيس الجمهورية أولاً فإن تحصلت هذه الموافقة يحال الطلب بعد ذلك على مجلس النواب للتصويت عليه والموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء .

غير أن التساؤل الذي طرحه جانب من الفقه عن سلطة رئيس الجمهورية في الموافقة على طلب الحل من عدمه ؟

يعرض أستاذنا الدكتور "رافع خضر شبر" تصوراته حول الموضوع فيشير إلى :

الجمهورية تأثراً منه بدستور 1875 الفرنسي غير أن التعديل الدستوري لعام 1927 قد ألغى وجود مجلس الشيوخ ، وبذلك استبدل المشرع عبارة مجلس الشيوخ بعبارة مجلس الوزراء في النص المذكور أعلاه. د. زهير شكر : المكان نفسه .

(1) ينظر د. فائز عزيز أسعد : انحراف النظام ، مصدر سابق ، ص218 -220 .

1. إن مراجعة نص المادة (64/أولاً) التي نظمت الحل يفيد بأن دور رئيس الجمهورية يقتصر على الموافقة ولا يتمتع بصلاحية رفض الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء وذلك ما يتسق وقواعد النظام البرلماني ويحقق التوازن المطلوب بين مجلس الوزراء ومجلس النواب .
2. إمكانية الاعتراف لرئيس الجمهورية بصلاحية رفض طلب الحل ، وذلك في حال عدم اتفاقه مع رأي رئيس مجلس الوزراء حول موضوع الحل وهو ما لا يتفق وقواعد النظام البرلماني وينتج عنه اختلال في التوازن المطلوب بين مجلس الوزراء ومجلس النواب[1] .

على انه ينبغي لنا الإشارة بأن موافقة رئيس الجمهورية على طلب الحل المقدم من رئيس مجلس الوزراء لا يعد الإجراء النهائي لما قبل الحل ، بل هو واحد من تلك الإجراءات المتطلبة دستورياً لحل مجلس النواب ، فلا بد من موافقة الأخير ذاته على طلب الحل المقدم من السلطة التنفيذية وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس . فهذه الموافقة الأخيرة على طلب الحل ذات أهمية في هذا المجال وهي الإجراء الفاصل مابين حل المجلس وعدم حله .

(1) ينظر مؤلفه السابق الإشارة إليه ، ص174-175 .

المطلب الثاني

الحدود الشكلية السابقة على حل البرلمان

تتعدد الحدود الشكلية الواجب عدم تجاوزها من السلطة المختصة بحل البرلمان، بصورة ملحوظة وذلك وفقاً لما يرتأيه كل مشرع دستوري ، بحيث لا يمكن حل البرلمان دون إتباع تلك الحدود الشكلية المذكورة في الدستور .

ويعرف الشكل ابتداءً بأنه المظهر الخارجي الذي تسبغه السلطة المختصة على قرارها عند إفصاحها عن إرادتها (1) .

ولعل من الأشكال المهمة التي لابد من مراعاتها لإصدار قرار الحل نجد تسبيب قرار الحل ، وصدور قرار الحل متضمناً التوقيع المجاور . وهو ما سنبحثه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : تسبيب قرار الحل كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الثاني : التوقيع المجاور كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الأول:تسبيب قرار الحل كحد سابق على حل البرلمان

ابتداءً لابد لنا من بيان مفهوم ومسوغات تسبيب قرار الحل في (أولا) ، ثم نعرج بعد ذلك على موقف الدساتير من الأخذ بالتسبيب بوصفه حداً دستورياً سابقاً على حل البرلمان وذلك في (ثانيا) وكالآتي :

أولاً : مفهوم ومسوغات تسبيب قرار الحل :

وسنوضح كل منهما في فقرة مستقلة :

---

(1) د. سامي جمال الدين : الدعاوى الإدارية ، ط2 ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2003 ، ص215 .

الفقرة الأولى : مفهوم تسبيب قرار الحل : يقصد بتسبيب قرار الحل ذكر أسباب حل البرلمان صراحة في صلب قرار الحل [1] ، ذلك إن كل قرار حل للبرلمان لابـد أن يستند إلى أسباب صحيحة تسوغه ، هذه الأسباب التي قد تحددها الوثيقـة الدسـتورية صراحة في صلبها وقد يترك تحديدها للواقع السياسـي لتكـون بـذلك سـلطة تقديريـة للجهة المختصة بالحل [2] .

ويعرف السبب في القانون العام بأنه مجموعة العناصر القانونية والواقعية الـتي تقود إلى التصرف ، فيقوم القرار على أساس قاعدة قانونية وحالة واقعية معينـة [3] ، فيكون القرار مسنداً إلى هذين النوعين من الأسباب ، الأسباب القانونيـة الـتي يسـتند إليها في إصدار القرار والوقائع المحركة لاتخـاذ القـرار [4] ، والـتي تـثير الفكـرة لـدى السلطة المختصة بإصداره ، أو قد توجب إصدار قرار الحل[5] – كما في حالات الحل التلقائي – . فيكون بذلك تسبيب قرار الحل تسجيل لوقائع الأحداث والمناسبات على نحو تكون منها موضوع الحل ، وهذا التسبيب لابد أن يكـون كافيـاً ومنطقيـاً في بيـان الواقعة بأن لا يقتصر على عبارات فضفاضة ودون سند من الواقع [6] .

هذا وتتعدد أسباب الحـل تعـدداً ملحوظـاً ، وهـي علـى اختلافهـا قـد يكـون منصوصاً عليها في صلب الوثيقة الدستورية وقد يكون منشـؤها التطبيقـات السياسـية

(1) د. سليمان الطماوي : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص621 .
(2) د. بشير علي محمد باز : المصدر السابق ، ص66 .
(3) بهذا المعنى د. عصام البرزنجي : السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، القاهرة ، 1971 ، ص229.
(4) د. ماهر صالح علاوي : مصدر سابق ، ص338 .
(5) بهذا المعنى د. عصام البرزنجي : المصدر السابق ، ص230 .
(6) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص174 .

لحياة الدستور [1] . ولذا يذهب أغلب الفقه الدستوري إلى انعدام الفائدة من تحديد الدستور للأسباب التي بتحققها يتم حل البرلمان – ما خلا حالات الحل التلقائي – بل والاستحالة في الالتزام بمثل هكذا أسباب من الناحية العملية ، لطالما كان لسلطة الحل ولاسيما التنفيذية منها اللجوء إلى حل البرلمان عند حدوث أسباب وحالات غير منصوص عليها في الدستور فتجعل من تلك المنصوص عليها فيه أسباباً صورية لأخرى حقيقية تمثل السند الواقعي لحل البرلمان [2] .

الفقرة الثانية : مسوغات تسبيب قرار الحل : إن ذكر أسباب اتخاذ قرار الحل من المسائل المهمة ولاسيما بعد الاهتمام المتزايد بحقوق الإنسان على أساس أن واحداً من أهم هذه الحقوق هو حق العلم والمعرفة هذا الحق الذي يتعارض مع عدم ذكر الأسباب ، والذي يعني عدم الالتزام بالإفصاح عن أسباب القرار إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك ، وهو ما يتنافى ومقتضيات حق العلم والمعرفة [3] ، وانطلاقاً من ذلك يذهب جانب من الفقه الدستوري إلى الاعتراف بضرورة إتباع سلطة الحل لهذا الحدّ الدستوري إلا وهو التسبيب وان لم ينص عليه الدستور ليتمكن الرأي العام من الحكم على سلامة الأسباب التي أدت إلى الحل ، وذلك عند إعطاء أصواتهم في الانتخابات الجديدة ، وبخلاف التسبيب يكون الرأي العام في حالة من عدم المعرفة

(1) د. بشير علي محمد باز : المصدر السابق ، ص66 . وينظر في هذه الأسباب وتطوراتها المطلب الثالث من المبحث التمهيدي .

(2) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص557 . د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص495 . وينظر بالمعنى ذاته هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص171 ، 173 – 174 .

(3) د. اشرف عبد الفتاح أبو المجد : تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2007 ، ص11 .

بذلك [1] . هذا من جهة ومن جهة ثانية فان لعنصر السبب في القرار دوراً مهماً في الرقابة القضائية على قرار الحل ذاته ، وعلى الأخص عند البحث عن ملاءمته ، إذ تتأثر هذه الملاءمة إلى حدٍ كبير بالدافع إلى اتخاذ القرار ومدى إمكانية تسويغه ، ولذلك تقتضي رقابة سبب القرار أن يتعمق القضاء في فحص البواعث والدوافع الموضوعية التي أدت إلى إصدار قرار الحل مما سيزيد من حرص السلطة المختصة بالحل في استنادها إلى أسباب صحيحة قانوناً [2].

ثانياً : الاتجاهات الدستورية في تسبيب قرار الحل :

تتجه بعض الدساتير إلى ضرورة ذكر الأسباب التي أدت إلى حل البرلمان في صلب المرسوم الصادر بذلك ، وذكر هذا الحدّ الدستوري قد يكون بصورة صريحة وقد يكون بصورة ضمنية [3] وكالآتي :

الفقرة الأولى : التسبيب الصريح لقرار حل البرلمان : تشترط بعض الدساتير أن يصدر قرار الحل مسبباً تحقيقاً لعدم إساءة استخدام حق الحل ، بحيث يتسنى للرأي العام من خلال التسبيب الحكم على سلامة إجراء الحل [4] ، ومعرفة لماذا يتم حل البرلمان المنتخب [5] .

(1) د. سليمان الطماوي : النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص621-622 .
(2) بهذا المعنى د. سامي جمال الدين : المصدر السابق ، ص244 .
(3) خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص177 .
(4) د. بشير محمد علي باز : المصدر السابق ، ص81 .
(5) د. عبد الفتاح حسن : المصدر السابق ، ص390 .

فنجد أن النظام الدستوري البريطاني يوجب على الوزير الأول تسبيب قرار حل مجلس العموم – الذي يكون بصورة طلب مقدم إلى الملكية - من خلال ذكر الأسباب التي أدت إلى إتباع إجراء الحل [1] .

كما إن الدستور الكويتي لعام 1962 نص في المادة (107) على أن (للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ...) .

وعلى ذلك فان مرسوم الحل لابد أن يكون متضمناً الأسباب التي دعت إليه[2]. على انه ينبغي الإشارة إلى إن التسبيب الوارد في المادة (107) من الدستور إنما يتعلق بذكر أسباب ليس من بينها الخلاف بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء ، لان هذه الحالة محكومة بنص المادة (102) من الدستور [3] .

وقد جاء في دستور اليمن لعام 2001 المادة (101/ أ) منه النص على أن (... يجب أن يشتمل قرار الحل على الأسباب التي بنيًّ عليها ...) .

أما الدستور المصري لعام 2012 فقد ورد في المادة (137) منه النص على أن (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة ، وبقرار مسبب ...). وبذلك فان قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب لابد أن يتضمن الأسباب التي دعت إلى تقريره، وهو بذلك يكون أفضل من سابقه – أي دستور 1971 – الذي لم ينص صراحة على هذا الحدَّ الدستوري .

---

(5) M . Hook , O. Gay : op. cit , P.8 .

(2) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص173 .

(3) التي تقضي بأن إذا رأى مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، رفع الأمر إلى رئيس الدولة ، وللأخير في هذه الحالة أما أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة أو= =أن يحل مجلس الأمة . ينظر د. بدر محمد حسن عامر : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2011 ، ص282 .

وأرى إن اشتراط أن يكون قرار الحل مسبباً إذا أصدره رئيس الجمهورية إنما يتعلق بذكر الأسباب التي أدت إلى حل مجلس النواب والتي هي بطبيعة الحال غير تلك المنصوص عليها في المادة (146) المتعلقة بعدم قدرة المجلس على اختيار رئيس لمجلس الوزراء لتأليف حكومة والموافقة على برنامجه ، والدليل هو اختلاف الإجراءات المتبعة، فالحل الوارد في المادة (137) يشترط فيه المشرع الدستوري أن يكون مسبوقاً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء . وهذه الإجراءات غير مشترطة في الحل المنظم بالمادة (146) [1] .

وتحليلنا السالف البيان إنما يسري على ما جاء به الدستور اليمني أيضاً في أعلاه من اشتراط التسبيب في الفقرة (أ) من المادة (101) بذكر أسباب بالتأكيد ليس من بينها تلك الواردة في الفقرة (ب) من المادة نفسها وذلك لاختلاف الإجراءات أيضاً ، حيث لا تستوجب الفقرة (ب) – المذكورة سابقاً – إجراء الاستفتاء في حين اشترطته الفقرة (أ) .

وعليه فان هكذا اتجاهات دستورية في التسبيب نجد إنها تمنح رئيس الدولة سلطة تقديرية في بناء قراره بحل البرلمان على أسباب أخرى غير ما تورده النصوص الدستورية .

(1) تنص المادة (146) على أن (يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء ، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوما على الأكثر ، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوما عد المجلس منحلا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل . وفي جميع الأحوال يجب أن لا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً. وفي حالة حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته وبرنامجها على مجلس النواب في أول اجتماع له..).

الفقرة الثانية : التسبيب الضمني لقرار حل البرلمان : مقتضى التسبيب الضمني أن الدستور لا يبين ضرورة تسبيب قرار الحل ، ولكن يستشف التسبيب ضمناً من نصوص دستورية أخرى ، كأن يأتي النص الدستوري ويشير إلى (عدم جواز حل المجلس النيابي مرة ثانية لنفس السبب الذي سبق وان حل من اجله) أو (عدم جواز حل المجلس النيابي لذات السبب مرتين) ، وبناءً على ذلك فانه متى ما ألزم الدستور السلطة المختصة بالحل بعدم جواز حل البرلمان مرتين لسبب واحد فان مؤدى هذا الالتزام ، التزام آخر لصيق به وهو ضرورة تسبيب قرار الحل الأول[1] .

وترتيباً على ما تقدم فان سكوت المشرع الدستوري في دولة ما عن اشتراط تسبيب قرار الحل لا يعني إمكانية حل البرلمان بدون تسبيب قرار الحل ، فهذا تصور غير سديد ، ذلك أن من أسباب الحل ما يرد ذكره في الأعمال التحضيرية للدستور ، أو في ديباجته ، أو يمكن معرفتها من خلال الوقوف على الظروف التاريخية التي عاصرت وضع الدستور[2] . ولذا يرى جانب من الفقه الدستوري ضرورة أن يصدر قرار الحل وهو مسبب وان لم ينص الدستور على ذلك[3] .

غير إننا وان كنا نتفق مع هذا الرأي من الناحية النظرية فإننا نرى مع ذلك ضرورة أن ينص المشرع الدستوري على تسبيب قرار حل البرلمان وذلك بصورة صريحة وبما لا يدع مجالاً للاجتهاد في الرأي والتفسير .

---

(1) د. بشير علي محمد باز : المصدر السابق ، ص79 .

(2) المصدر نفسه ، ص83 .

(3) د. سليمان الطماوي : النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص621-622 .

ومن الدساتير الأجنبية التي تبنت اتجاه التسبيب الضمني[1] ، الدستور اليوناني لعام 1975 في المادة (42) حينما أشار في الفقرة (2) من المادة المذكورة بأن (يحل رئيس الجمهورية البرلمان بناءً على اقتراح مقدم من حكومة تكون قد نالت تصويتاً بالثقة فيها وذلك بهدف تجديد البرلمان لكي يتناول مشكلة ذات أهمية غير اعتيادية بالنسبة للأمة ، ويحظر حل البرلمان الجديد للسبب نفسه) .

وبذلك فان النص الدستوري حدد سبب الحل وهو تجديد البرلمان ليتناول بحث مشكلة تعد ذات أهمية غير اعتيادية بالنسبة للأمة ، وهذا السبب بحد ذاته – كما نعتقد – يقبل التفسيرات المتعددة لموضوع المشكلة التي سيناقشها البرلمان الجديد وهو ما يعطي السلطة التقديرية لرئيس الدولة عند تقريره الحل بناءً على هذا السبب ، غير إن الدستور ألزمه بضرورة تسبيب قرار الحل وذلك لأنه لا يجوز حل البرلمان الجديد للسبب نفسه .

على انه تجدر ملاحظة إن الدستور اليوناني قد نظم موضوع حل البرلمان في أكثر من نص دستوري ولأسباب متعددة منها ما ذكرناه في أعلاه والأخرى كالآتي :

1. عدم القدرة على انتخاب البرلمان لرئيس جمهورية جديد (م32) .
2. عدم القدرة على اختيار رئيس الوزراء وتشكيل حكومة (م37) .
3. عدم الاستقرار الوزاري الناتج عن استقالة أو خسارة حكومتان للتصويت بالثقة داخل البرلمان (م 41/ 1) .

(1) وقد سبق للدستور الألماني لعام 1919 أن بين في المادة (25) منه بأن (لرئيس الجمهورية حل الرايشتاغ مرة واحدة فقط للسبب نفسه) . ينظر , A. Esmein : op. cit . *P.*182.
كما أن الدستور النمساوي لعام 1929 أشار في المادة (29/ 1) بأن يستطيع الرئيس الفيدرالي حل المجلس الوطني ولكنه يستفيد من هذه الصلاحية لمرة واحدة فقط للسبب نفسه .

غير إن الدستور لم يشترط ضرورة تسبيب قرار الحل سوى ما ذكرته المادة (2/42). وأعتقد أن السبب في هذا التنظيم الدستوري إنما مرده إلى طبيعة السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في المواد السابقة ، ذلك لان الأسباب الواردة في المواد (32، 37 ، 41/ 1) يتم فيها الحل دون أية سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية ، على خلاف الحال في ظل حكم المادة (2/41) التي تمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اللجوء إلى حل البرلمان لكون سبب الحل غير محدد كما في المواد السابقة ، لذا وضع المشرع الدستوري حداً يتعلق بعدم جواز حل البرلمان الجديد للسبب نفسه ، وهو ما يعني ضمناً ضرورة تسبيب قرار الحل.

ومن الدساتير العربية نجد أن الدستور اللبناني لعام 1926 قد بين في المادة (65) إن السلطة الإجرائية تناط بمجلس الوزراء ، ثم بين الصلاحيات التي يمارسها هذا المجلس ومنها (4 – حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل ، ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى) .

فيلاحظ على النص الدستوري أن السبب الأول لممارسة الحل يعتريه عدم التحديد ، فالنص يشير إلى (إذا امتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة ...) فما هي هذه الأسباب غير القاهرة ؟ . ولذا فان تقديرها سيخضع لتقدير السلطة التنفيذية ذاتها صاحبة الصلاحية بحل المجلس المذكور ، ولذا اتجه النص الدستوري إلى وضع حدّ

يتمثل بعدم جواز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى [1] . وهذا يعني ضرورة تسبيب قرار حل مجلس النواب [2] .

ونص الدستور الأردني لعام 1952 في المادة (74/ 1) على أن (إذا حل مجلس النواب لسبب ما ، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه) .

ويلاحظ ابتداءً من مطالعة نصوص الدستور الأردني ان حل مجلس النواب غير مقيد أساساً بأسباب قوية [3] ، غير ان مضمون النص أعلاه يوجب تسبيب الإرادة الملكية التي يُحل بموجبها مجلس النواب هذا التسبيب الذي يستنتج من مفهوم النص فهو لم يرد بصورة صريحة ، ولذا فان الإرادة الملكية الصادرة بحل المجلس لا تعد مستوفية لشرائطها الدستورية المقررة ما لم تكن مسببة [4] . على انه يجب ملاحظة أن هذا التسبيب وان كان ضمنياً فانه يشترط فيه أن يكون واضحاً فلا يكفي أن تتضمن الإرادة الملكية أسباب مبهمة أو عامة ، حيث لا يجوز الاكتفاء بالقول بأن سبب الحل هو الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مثلاً ، بل لابد من ذكر الأمور التي وقع الاختلاف فيها [5] .

وهنا نتساءل عن موقف الدساتير العراقية من التسبيب بنوعيه الصريح والضمني لقرار حل البرلمان ؟

---

(1) د. احمد سعيفان : الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، بيروت ، منشورات الحلبي ، 2008 ، ص505 . د. زهير شكر : المصدر السابق ، ص865 .

(2) د. رمزي طه الشاعر : مصدر سابق ، ص621 .

(3) د. مصطفى صالح العماوي : مصدر سابق ، ص246 .

(4) د. عادل الحياري : القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، عمان ، 1972 ، ص758 .

(5) احمد عارف الضلاعين : مصدر سابق ، ص352 .

بالرجوع إلى النصوص الواردة في القانون الأساسي العراقي لعام 1925 نجده قد تبنى فكرة التسبيب الضمني لقرار الحل حيث نصت المادة (40/ 2) على (إذا حل المجلس لأمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من اجل ذلك الأمر) ، وبذلك فقد اوجد القانون الأساسي ضمانة دستورية لعدم إساءة الملك استخدام سلطته في حل المجلس[1] . وذلك من خلال تسبيب قرار الحل أي بإسناد الحل إلى سبب ما ، ولما كان القانون الأساسي لم يشر إلى أسباب معينة للحل فانه ترك ذلك لتقدير السلطة التنفيذية نفسها والتي كانت تعلن أسباباً صورية لتخفي بها الأسباب الحقيقية للحل [2] .

أما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 فلم يتضمن أي نص يتعلق بضرورة التسبيب ، بل انه لم يوجد أي نص بين ثناياه يتعلق بعدم جواز الحل للسبب نفسه ، ولعل ذلك مرده بنظري إلى أمرين :

الأول : إن الحل في ظل أحكام هذا الدستور إنما هو تلقائي يتم بقوة القانون وكما بينا ذلك انفاً.

الثاني : إن هذا الدستور هو ذي طبيعة انتقالية وكما تدل على ذلك تسميته .

أما بالنسبة لدستور 2005 فهو لم يتضمن أي نص يتعلق بضرورة تسبيب قرار الحل، بل إن الدستور لم يبين الأسباب الداعية لحل مجلس النواب ، وأخال أن ذلك مرده إلى طبيعة الحل المتبنى في هذا الدستور ، فهذا الحل هو حل ذاتي يرتبط بموافقة مجلس النواب نفسه عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه استناداً إلى حكم المادة (64) .

ومع ذلك فأني اعتقد انه كان من الأولى على المشرع الدستوري العراقي أن ينص على حد التسبيب وان كان الحل ذاتياً ليتسنى للرأي العام الوقوف على أسباب

---

(1) د. محمد فؤاد مهنا : مصدر سابق ، ص38 .

(2) لمزيد من التفاصيل ينظر : د. فائز عزيز اسعد : انحراف النظام ، المصدر السابق ، ص223 وما بعدها.

الحل التي دفعت بمجلس النواب إلى الموافقة على حل نفسه ولما سيؤدي ذلك من التأثير إيجاباً في اختيارات الشعب عند الإدلاء بأصواتهم في الانتخابات الجديدة .

الفرع الثاني: التوقيع المجاور كحد سابق على حل البرلمان

ابتداءً لابد لنا من بيان مفهوم ومسوغات التوقيع المجاور في (أولا) ، ثم نعرج بعد ذلك على موقف الدساتير من الأخذ بالتوقيع المجاور بوصفه حداً دستورياً سابقاً على حل البرلمان في (ثانيا) ، وذلك كالآتي :

أولاً : مفهوم ومسوغات التوقيع المجاور :

وسنبين كل من المفهوم والمسوغات في فقرتين متتاليتين :

الفقرة الأولى : مفهوم التوقيع المجاور : ويقصد به اشتراط الدستور أن يوقع رئيس الوزراء واحد الوزراء في بعض الأحيان على القرارات التي يتخذها رئيس الدولة ، وذلك بالإضافة إلى توقيع الأخير عليها . وتظهر قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الدول النيابية البرلمانية، حيث إن هناك بعض القرارات على الرغم من توقيعها من السلطة المختصة بإصدارها – والمتمثلة برئيس الدولة – غير إن وجودها القانوني لا يكتمل إلا بوجود توقيع آخر عليها ، فيشكل كلا التوقيعين الأساس القانوني لشرعية إصدار القرار [1] .

غير إن قرار حل البرلمان يجب أن يوقع من الوزراء جميعهم بالإضافة إلى رئيس الوزراء ، وسبب ذلك إن حق الحل أعطي للسلطة التنفيذية ليقابل حق البرلمان بسحب الثقة من الوزارة ، فضلاً عن إن موضوع الحل يتعلق بمسألة سياسية ليست من

(1) د. عادل الطبطبائي : قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني ، مجلة الحقوق ، السنة 9 ، العدد 3 ، جامعة الكويت ، 1985 ، ص12 .

اختصاص وزير بعينه ، لان المسؤولية السياسية الناتجة عن الحل تنسحب إلى الوزراء كلهم لا إلى وزير بنفسه [1] .

ولابد من ملاحظة إن اشتراط التوقيع على أي قرار إنما يتعلق بتحديد الجهة المختصة بإصداره قانوناً ، فهو التعبير الصريح عن إرادة مصدِّر القرار [2] . على إن إعمال قاعدة التوقيع الجاور يتطلب عملاً مشتركاً وتفاهماً مسبقاً بين رئيس الدولة والوزارة لضمان إدارة شؤون البلاد، ومن ثم فان قدرة الرفض المشتركة لهما هي التي تحتم اتفاقهما معاً في سبيل مباشرة الاختصاصات المناطة بكل منهما ، وبذلك يغدو قرار حل البرلمان في دساتير الدول التي توجب التوقيع الجاور من الاختصاصات المشتركة بين رئيس الدولة والوزارة [3] .

على إني أرى ان التتبع الدقيق لنصوص الدساتير لا يؤدي بنا في نطاق بحثنا هذا على الاقتصار ، بخصوص قاعدة التوقيع الجاور ، على التوقيع الوزاري فحسب ، بل أن هناك دساتير تشترط توقيع سلطة أخرى على قرار الحل غير الوزارة ، وكما هو مذهب الدستور الاسباني لعام 1978 ، حيث جاء في المادة (99) منه ببيان كيفية اختيار رئيس الحكومة ، حيث يشترط ان يتم اقتراحه من الملك على وفق المادة (62/ د) من الدستور ثم يعرض على مجلس النواب ويكون رئيساً للحكومة من يحصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان ، فان لم تتحقق تلك الأغلبية في التصويت الأول فيكفي حصول المرشح في التصويت الثاني – والذي يتم بعد ثمان واربعون ساعة من التصويت الأول – على الأغلبية البسيطة ، ثم بينت المادة (99) الفقرة (5) بأنه (إذا لم يحظ أي مرشح بثقة مجلس النواب ، خلال شهرين من تاريخ أول تصويت

(1) د. عادل الحياري : المصدر السابق ، ص757 .

(2) د. سامي جمال الدين : المصدر السابق ، ص221-222 .

(3) د. عادل الطبطبائي : قاعدة التوقيع ، المصدر السابق ، ص21-22 .

يحل الملك المجلسين ويدعو لانتخابات جديدة مع اخذ التوقيع المجاور من رئيس مجلس النواب) .

وانطلاقاً من ما سبق فان قاعدة التوقيع المجاور يمكن تعريفها بأنها " **قيام السلطة التي يحددها الدستور بوضع توقيعاتها بجوار قرارات رئيس الدولة ، فضلاً عن توقيعه ، لتعد ذات وجود واثر قانوني** " .

الفقرة الثانية : مسوغات التوقيع المجاور : تدور المسوغات الفلسفية لقاعدة التوقيع المجاور على فكرتين أساسيتين هما : توزيع ممارسة الاختصاصات الدستورية بين هيئات الدولة المتعددة، وتقييد سلطة رئيس الدولة وذلك لعدم مسؤوليته السياسية وعلى التفصيل الأتي :

1. توزيع ممارسة الاختصاصات الدستورية بين هيئات الدولة المتعددة : إن توزيع السلطة في داخل الدولة يعني تعدد الهيئات الحاكمة بما يمنع من تركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيأة واحدة . وقد ظهرت فكرة توزيع السلطة بظهور الدولة المدنية وتعدد مشاكلها وعجز الحكام عن الانفراد تماماً بممارسة السلطة الأمر الذي أدى بهؤلاء الحكام إلى النزول عن بعض اختصاصاتهم بصورة تدريجية إلى هيئات أخرى تشاركهم الحكم فأصبحت تمارس اختصاصات واضحة وتشارك في الحكم بصورة فعلية[1] . ويعد مبدأ الفصل بين السلطات مما تتضمنه فكرة توزيع السلطة، حيث أن هذا المبدأ يقوم على أساس إسناد وظائف الدولة الثلاث إلى ثلاث هيئات متميزة عن بعضها ، بحيث لا تتركز ممارسة السلطة في جهة واحدة بل توزع على هيئات متعددة ومستقلة عن بعضها داخل الدولة وهي (التشريعية ، التنفيذية والقضائية) فيكون لكل منها القيام بوظيفتها باستقلال عن الأخريات مع قدرة كل

(1) د. ثروت بدوي : مصدر سابق ، ص306-307 .

منها وقف الأخرى إذا تجاوزت الحدود المرسومة لها[1]. وعلى ذلك أصبحت قاعدة التوقيع المجاور تسمح بتوزيع سلطة اتخاذ القرارات بين رئيس الدولة والوزراء – أو أية جهة أخرى ينص عليها الدستور – فأصبح وجود هذه القاعدة يتعلق بالممارسة الموضوعية للسلطة السياسية بنص الدستور نفسه بالاشتراك مع رئيس الدولة [2].

2. تقييد سلطة رئيس الدولة لعدم مسؤوليته السياسية : كان دور رئيس الدولة في الحياة السياسية يتسم بالإطلاق والشمول ، ولأجل ذلك انقدحت الأفكار الفلسفية من اجل تقييد هذا الدور لرئيس الدولة والتي انتهت إلى إيجاد فكرة الفصل بين السلطات – بمفهومه المتقدم – لتحقيق جانب مما تقدم[3] ، وبذلك فان التطور السياسي والدستوري اتجه نحو تقليص دور رئيس الدولة وتقييد حصانته التي كان يتمتع بها مع إيجاد جهة تتحمل المسؤولية عن أعماله السياسية ، وهذا ما تحقق عن طريق التوفيق بين فكرتين:

الأولى : تهدف إلى تقييد اختصاصات رئيس الدولة لصالح الجهة التي تتحمل مسؤولية قراراته .

الثانية : السماح لهذه الجهة أن تشارك في إعداد واتخاذ القرار [4] .

وانطلاقاً من ذلك أصبح من المبادئ المستقرة في معظم النظم السياسية هو انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية [1] .

---

(1) د. زحل محمد الأمين : المصدر السابق ، ص53 .

(2) د. عادل الطبطبائي : قاعدة التوقيع ، المصدر السابق ، ص20 .

(3) وتمثل الجانب الثاني في حماية الحقوق والحريات الفردية من الطغيان والاستبداد المتأتيين من السلطة المطلقة للحكام . د. ثروت بدوي : المصدر السابق ، ص321-322 .

(4) د. عادل الطبطبائي : قاعدة التوقيع ، المصدر السابق ، ص19 .

كما انه ترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظام البرلماني نتيجة ذات أهمية والمتمثلة بعدم قدرة رئيس الدولة على ممارسة اختصاصاته بصورة منفردة ، فقراراته الهامة في شؤون الدولة العامة لا تكون نافذة إلا إذا كانت مصحوبة بتوقيع الوزارة (2) .

وبذلك فقد استعملت قاعدة التوقيع الجاور كأداة لتحويل المسؤولية السياسية من رئيس الدولة إلى الوزارة – المسؤولة سياسياً – وعليه فلابد من خضوع قرارات رئيس الدولة إلى شكلية التوقيع الجاور (3) .

ثانياً : الاتجاهات الدستورية في التوقيع المجاور :

لقد تعددت مواقف الدساتير تجاه تطلب التوقيع الجاور لقرار رئيس الدولة بحل البرلمان إلى ثلاثة اتجاهات نوضحها في الآتي:

الاتجاه الأول : الإعفاء من التوقيع الجاور : ذهبت بعض الدساتير إلى إعفاء قرار الحل من التوقيع الجاور وبنص صريح ، كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام 1958 ، فبعد أن بينت المادة (12) منه اختصاص رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية ، جاءت المادة (19) منه بالنص على أن (أعمال رئيس الجمهورية غير المنصوص عليها في المواد ... ، 12 ... يوقعها الوزير الأول والوزراء المسؤولين ...) .

وبذلك فان الإعفاء من تضمين قرار الحل التوقيع الجاور يضفي الصفة الرئاسية على الدستور الفرنسي وعلى طبيعة النظام السياسي المطبق في ظل الجمهورية

---

(1) د. عمرو فؤاد احمد بركات : مصدر سابق ، ص10 .

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1991 ، ص27-31 .

(3) د. عادل الطبطبائي : قاعدة التوقيع ، المصدر السابق ، ص81 .

الخامسة [1] ، فيكون بذلك الحل احد الاختصاصات الشخصية لرئيس الجمهورية والتي لن يكون بمقدور الحكومة الاعتراض عليها [2] .

وكذلك نجد الدستور المغربي لعام 2011 قد بين في الفصل (51) بأن للملك حق حل مجلسي البرلمان أو احدهما بظهير على أن هذا الحق يمارسه الملك بدون توقيع رئيس الحكومة المجاور وذلك وفقاً لنص الفصل (42) الذي نص على أن (... يمارس الملك هذه المهام بمقتضى ظهائر ... توقع ... من رئيس الحكومة ما عدا تلك المنصوص عليها في الفصول ... (51) ...) .

الاتجاه الثاني : السكوت عن التوقيع المجاور : اتجهت بعض الدساتير إلى عدم ذكر التوقيع المجاور كقيد يرد على سلطة رئيس الدولة ، فهي لم تشترط وجود التوقيع الوزاري المجاور، ومن تلك الدساتير نجد الدستور الجزائري لعام 1996 الذي نص في المادة (129) على أن (لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ...) .

وبذلك يكون حق الحل من الاختصاصات الأساسية لرئيس الجمهورية وله سلطة تقديرية في ممارسته ، لانعدام القيود الحقيقية على سلطته هذه [3] .

وكذلك الدستور اليمني لعام 2001 الذي حصر سلطة حل مجلس النواب برئيس الجمهورية فقط دون مشاركة من جهة أخرى وذلك في المادة (101) منه [4] التي نصت على أن (أ- لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة

(1) C . Leclercq : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel , deuxieme ed , Paris , 1977, P.311 .

(2) ويعد هذا تجديداً جاء به دستور 1958 ، حيث أن التوقيع الوزاري المجاور كان مشترطاً في دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة . ينظر : M. Duverger : op. cit P.508

(3) د. صالح بلحاج : المصدر السابق ، ص201 . وهو ما يعكس مكانة رئيس الجمهورية في الدستور التي تسمو على السلطات كلها إن لم تكن تهيمن عليها جميعا . ذبيح ميلود المهذبي: مصدر سابق ، ص50.

(4) وهو التوجه الدستوري ذاته في دستور 1994 . د. محمد احمد غوبر : المصدر السابق ، ص193 .

وبعد استفتاء الشعب ... ب- لرئيس الجمهورية حق الدعوة لانتخابات نيابية مبكرة دون الحاجة إلى استفتاء في الأحوال الآتية ...) .

وكذلك نجد الدستور المصري لعام 2012 قد منح رئيس الجمهورية اختصاصاً بحل مجلس النواب في المادة (137) التي يجري نصها على (.... لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب ...) . وبذلك فأن حق الحل ورد باسم رئيس الجمهورية [1] ، وبالتالي فان استعمال هذا الحق أمر منوط به وهو الذي يمارسه لوحده فقط [2] .

ويذهب رأي في الفقه الدستوري إلى أن الوضع الطبيعي في النظام البرلماني أن يستعمل رئيس الدولة سلطاته – ومنها حل البرلمان – بموافقة الحكومة ، أي بمرسوم يخضع لقاعدة التوقيع المجاور غير ان عدم النص عليها لا يعني أن ينفرد رئيس الدولة بممارسة هذا الاختصاص ، فان حدث ذلك فلا يكون أمام الوزارة سوى الاستقالة لتظهر عدم موافقتها على حل البرلمان الذي اصدر قراره رئيس الدولة [3] .

على إن الرأي المتقدم وان كان صحيحاً من الناحية النظرية فان الواقع العملي لا يتطابق معه ، لاسيما في حالة كون النظام جمهورياً وتكون السلطة التنفيذية مؤلفة من ضمن الأغلبية الحزبية البرلمانية ، فيتطابق بذلك التوجه السياسي لرئيس الجمهورية والوزارة ، وعليه سيكون للرئيس أن يستعمل هذا الاختصاص بمفرده ولن تستقيل الوزارة وان كانت غير راضية عن قرار الحل ، ذلك لان للتنظيم الحزبي – كما يقول الفقيه دوفرجيه – داخل الدولة دور ملحوظ في تبديل العلاقة بين السلطتين التشريعية

---

(1) د. سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 621 .

(2) د. محمد أنس قاسم جعفر : المصدر السابق ، ص 515 . وقد كان الدستور قبل تعديله يشترط التوقيع الوزاري المجاور حسب نص المادة (141) التي نصت على أن (يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ....) .

(3) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص555 .

والتنفيذية ، وبين طرفي السلطة التنفيذية ذاتها، وهو ما يؤثر أخيراً على تطبيق النصوص الدستورية [1] .

لذا أرى أن من الصحيح أن ينص المشرع الدستوري على قاعدة التوقيع المجاور في مثل هكذا دول دون ترك الأمر للاجتهادات التي قد لا تؤتي أُكلها .

الاتجاه الثالث : النص على التوقيع المجاور : لقد اشترطت بعض الدساتير التوقيع المجاور كحد دستوري سابق على حل البرلمان ، غير ان بعضاً منها جعله حداً مطلقاً أياً كان سبب الحل ، في حين ربط بعضها الآخر بين سبب الحل المذكور في الدستور وقاعدة التوقيع المجاور .

فابتداءً نجد أن الاتفاقات الدستورية البريطانية قد استقرت على وجوب التوقيع المجاور وان عُدَّ في مرحلة ما امتيازاً ملكياً ، غير انه يشترط توقيع الوزارة عليه [2] . ذلك إن إجراء الحل يتم تقريره بقرار في مجلس الوزراء ويصدر به إعلاناً ملكياً ممهوراً بالختم الكبير (The Great Seal) [3] هذا الختم الذي يكون مودعاً عند وزير العدل [4] .

ونجد ان القانون الأساسي الألماني لعام 1949 قد بين في المادة (58) بأن تتطلب المراسيم والأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية لتصبح معتمدة التصديق بالتوقيع المقابل من المستشار أو من الوزير المختص . على ذلك فان حل مجلس النواب

---

(1) ينظر مؤلفه المترجم : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، ترجمة د. جورج سعد ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1992 ، ص128 ، 130-135 . ذلك لان الدستور ما هو إلا روح وممارسة ومؤسسات .

Zerari Fathi : op.cit , p.15

(2) G. Burdeau : op. cit , P.631 .

(3) S. A . de Smith : op. cit , P.104 .

(4) د. السيد صبري : مركز التاج ، مصدر سابق ، ص395 .

الاتحادي من رئيس الجمهورية في حالة تقديم المستشار طلباً بالثقة ولم يحز على تصويت بالثقة بأغلبية أعضاء المجلس فانه يكون خاضعاً للتوقيع الجاور ، ذلك لأنه سيتم بناءً على اقتراح المستشار نفسه[1]. على أن المادة (58) قد استثنت قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب الاتحادي من الخضوع للتوقيع المجاور إذا كان وفقاً للمادة (63) . هذه المادة التي تتحدث عن كيفية اختيار المستشار الاتحادي من مجلس النواب بعد اقتراحه من رئيس الجمهورية ، فبعد ثلاث جولات من التصويت داخل المجلس ولم يحصل المرشح على أغلبية أصوات أعضاء المجلس فيكون على رئيس الجمهورية الاتحادية خلال سبعة أيام أما أن يسميه مستشاراً أو أن يحل مجلس النواب الاتحادي ، وان وقع الحل فقراره معفي من التوقيع المجاور حسب نص المادة (58) .

وقد نظم الدستور اليوناني لعام 1975 قاعدة التوقيع المجاور على قرار الحل بما يتفق وسبب الحل نفسه . حيث نجده ابتداءً نص في المادة (35/ 1) بأن (لا يصدر أي قرار من رئيس الجمهورية صحيحاً ولا ينفذ إلا إذا كان قد وقع عليه أيضاً الوزير المختص ...) ثم جاء في المادة (42/ 2) لينص على أن (يحل رئيس الجمهورية البرلمان بناءً على اقتراح مقدم من حكومة تكون قد نالت تصويتاً بالثقة فيها وذلك بهدف تجديد البرلمان ليتناول مشكلة ذات أهمية غير اعتيادية بالنسبة للأمة ...) وبينت الفقرة الثالثة من هذه المادة أن مرسوم الحل في الفقرة السابقة لابد أن يحمل توقيع مجلس الوزراء أيضاً .

على أن المادة (35) بفقرتيها حددت المجالات التي يتقرر فيها الحل بدون خضوع قراره للتوقيع المجاور وهي كالآتي :

(1) وذلك وفقاً لنص المادة (68/ 1) من الدستور .

1. حل البرلمان حينما لا يتمكن من اختيار رئيس للجمهورية بعد ثلاث دورات اقتراع وفق أحكام المادة (32/ 4) .
2. حل البرلمان إذا لم يتمكن من اختيار رئيس وزراء حسب المادة (37/ 2-4) .
3. حل البرلمان بسبب عدم الاستقرار الحكومي الوارد ذكره في المادة (41/ 1) .

ففي الحالة الأولى نجد أن الحل يكون إلزامياً وبنص الدستور نفسه [1] . أما في الحالتين الأخيرتين فان التوقيع الوزاري لا يمكن تصوره وذلك لعدم وجود الوزارة أصلاً لتضع توقيعها إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية على قرار الحل .

على أن الدستور الاسباني لعام 1978 قد اختط طريقاً متميزاً له حيث نجده قد بين في المادة (99) بأن إذا لم يحظ أي مرشح لرئاسة الحكومة بثقة مجلس النواب ، خلال شهرين من تاريخ التصويت الأول على منح الثقة ، فالملك يحل المجلسين ويدعو لإجراء انتخابات جديدة مع اخذ التوقيع المجاور من رئيس مجلس النواب .

ولعل هذا الحكم منطقياً في هذا المجال وذلك لعدم وجود وزارة أصلاً تتولى مهمة الحكم ولتقم بوضع توقيعها إلى جانب توقيع رئيس الدولة .

بخلاف حالة الحل الأخرى التي تتم وفق المادة (115) التي تقضي بأن لرئيس الحكومة ، بعد المداولة في مجلس الوزراء وعلى مسؤوليته كسلطة تنفيذية أن يقترح حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ والذي يجب أن يعلن من الملك . فهذا الحل الوزاري سيخضع بالتأكيد لقاعدة التوقيع الوزاري لكونه جاء من حكومة موجودة في سدَّة الحكم .

ومن الدساتير العربية التي أخذت بقاعدة التوقيع المجاور في حل البرلمان نجد الدستور اللبناني لعام 1926 وذلك في المادة (54) التي نصت على أن (مقررات

(1) لقد نصت المادة (41/ 5) على أن (يكون حل البرلمان إلزامياً في حالة انطباق الفقرة 4 من المادة 32).

رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة أو الوزراء المختصون...).

ووفقاً لمفهوم النص فان مرسوم الحل يخضع للتوقيع المجاور ولاسيما وان هذا المرسوم يتخذ بموافقة مجلس الوزراء ، والتي تكون ضرورية سواء أكانت المبادرة في الحل من رئيس الجمهورية أم من الحكومة ، وبذلك فان اتفاق الرئيس والحكومة ممثلة بمجلس الوزراء لهو ضروري لإصدار مرسوماً بحل مجلس النواب[1] .

واخذ الدستور الأردني لعام 1952 بالتوقيع المجاور لقرار الحل ، ذلك أن حق الملك في حل مجلس النواب إنما يمارسه الملك عن طريق وزارته وفقاً لنص المادة (40)[2] من الدستور .

لان هذا الحق ليس من الحقوق الشخصية للملك ، فإذا صدرت الإرادة الملكية موقعة من الملك لوحده فلا تكون مستوفية لشروطها الدستورية ، ومن ثم لا يفقد المجلس شرعيته ويبقى مستمراً في ممارسة أعماله[3] . وقد جرى العمل في النظام الدستوري الأردني على أن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب توقع من رئيس الوزراء ووزير الداخلية بوصفه الوزير المختص[4] . فإذا تخلف أي توقيع من التواقيع الثلاثة فان قرار الحل يشوبه عيب من الناحية الشكلية ومن ثم يكون باطلاً[5] . على أن

(1) ينظر د. محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ، بيروت ، الدار الجامعية ، 1992 ، ص198 ، 200 . د. زهير شكر : المصدر السابق ، ص863 .

(2) التي تنص على أن (يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين ، يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة) .

(3) د. عادل الحياري : المصدر السابق ، ص756 .

(4) غازي يوسف زريقي : مبدأ سمو الدستور ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة – كلية الحقوق ، 1990، ص257 .

(5) احمد عارف الضلاعين : المصدر السابق ، ص351 .

هناك من الفقه الأردني من يوسع من مفهوم الوزير المختص فيما يتعلق بتوقيع الإرادة الملكية بحل مجلس النواب فيرى ضرورة أن يوقع الوزراء جميعهم عليها ، ذلك لان موضوع الحل مسألة سياسية ليست من اختصاص وزير بذاته ، كما أن الحل يقابل المسؤولية الوزارية التي تتحقق للوزراء جميعهم ، لذا لابد أن يكون توقيع الإرادة الملكية بحل المجلس صادرة عن الوزراء كلهم (1) ، أو أن يشترك – في اقل التقادير – وزراء آخرون ، بالإضافة إلى رئيس الوزراء ووزير الداخلية ، في توقيع الإرادة الملكية الصادرة بحل المجلس (2).

وقد نصت المادة (55) من الدستور الكويتي لعام 1962 على أن (يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه) . وعليه فان الأمير يمارس صلاحياته بمراسيم يوقعها إلى جواره رئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين لكون مجلس الوزراء هو المسؤول سياسياً (3) . ومن تلك الصلاحيات إصدار مرسوم مجلس الأمة كما ورد في المادة (107) التي تقضي بأن (للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ...) وعلى ذلك فان المرسوم هو الأداة الدستورية لحل مجلس الأمة والتي ستخضع للتوقيع الوزاري المجاور وهو ما يتطلب ضرورة الاتفاق التام بين الأمير ومجلس الوزراء على حل مجلس الأمة (4) .

(1) د. عادل الحياري : المصدر السابق ، ص757 .

(2) إبراهيم حمدان حسين علي : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة – كلية الحقوق ، 1982 ، ص515 .

(3) على أن الأمير يمارس مجموعة من الاختصاصات الأخرى بأوامر أميرية لا تخضع للتوقيع المجاور منها ما ورد ذكره في نصوص الدستور ومنها ما ذكر في المذكرة التفسيرية للدستور ومنها ما نصت عليها القوانين ذوات العلاقة . ينظر د. احمد أحمد الموافي : مبادئ القانون الدستوري الكويتي ، الكويت ، بلا سنة طبع ، ص179–180 . د. عبد الفتاح حسن : المصدر السابق ، ص174 وما بعدها .

(4) د. عادل الطبطبائي : قاعدة التوقيع ، المصدر السابق ، ص76 .

وهنا نتساءل عن موقف الدساتير العراقية من تطبيق قاعدة التوقيع الجاور على قرار الحل ؟

بالرجوع إلى أحكام القانون الأساسي لعام 1925 نجد انه قد نص في المادة (27) على أن (الملك يستعمل سلطته بإرادة ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء ويوقع عليها من قبلهم) .

وعليه فان الإرادة الملكية الصادرة بحل مجلس النواب لابد أن تتضمن التوقيع المجاور ، حيث انه استناداً إلى النص الدستوري من المعتذر على الملك القيام بالحل دون موافقة الوزارة التي ستصبها بصورة التوقيع المجاور ، وبرغم أن الحل وفقاً لنصوص القانون الأساسي كان وزارياً ، إلا أن التطبيق العملي أوجد الحل الرئاسي ، ولكن مع ذلك لابد من الحصول على التوقيع المجاور للوزارة والتي كانت من خلاله تنفذ رغبة الملك في حل المجلس [1] .

أما قانون إدارة الدولة لعام 2004 فلم يتضمن أي نص يتعلق بضرورة الحصول على التوقيع المجاور لتوقيع سلطة الحل ولعل ذلك مرجعه بتقديري إلى ان الحل الذي كان مقرراً بنصوص هذا القانون ما هو إلا الزامي الوقوع والتحقق ، لذا فانه نظراً لسببه لم يعتقد المشرع الدستوري بضرورة وجود التوقيع المجاور .

وأما بالنسبة لدستور 2005 فلم يتضمن هو الآخر نصاً يقضي بوجوب التوقيع المجاور لقرار الحل ، بل انه من غير المستساغ أن يرد مثل هكذا نص فيه وذلك بسبب طبيعة الحل المتبنى فيه حيث انه حل ذاتي ، فلو كان حلاً وزارياً أو رئاسياً بالمعنى الصحيح لامكن الكلام بعد ذلك عن التوقيع المجاور .

---

(1) مها بهجت يونس الصالحي : المصدر السابق ، ص47 وما بعدها .

المبحث الثاني

الحدود الزمنية السابقة على حل البرلمان

يذهب جانب من الدساتير إلى تقرير عدم جواز حل البرلمان خلال مدة زمنية معينة ، بهدف كفالة الاستقرار للمجالس التشريعية وعدم إرباك البلاد بانتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي في البلاد [1] . وهذه المدة الزمنية قد تكون ذات ظروف طبيعية اعتيادية وقد تكون استثنائية تمر بها الدولة ، ولذا نجد أن الدساتير ترسم بذلك حدوداً زمنية لا يجوز تجاوزها باللجوء إلى حل البرلمان .

ولعل الحكمة من إيراد هذه الحدود الدستورية تتمثل بالرغبة في عدم التسرع في حل البرلمان بما يسمح من إضفاء نوع من الاستقرار على حياة البرلمان وضمان استمرار رقابته على تصرفات السلطة التنفيذية ، لاسيما وان هناك بعض المدد الزمنية تتسع فيها اختصاصاتها مما يستوجب معه ضمان وجود البرلمان كرقيب عليها [2] ، فضلاً عن ممارسة البرلمان لوظيفته التشريعية خلال هذه الفترات الزمنية [3] . فالنص على مثل هكذا حدود زمنية دستورية يعطي للبرلمان الفرصة لكي يثبت وجوده خلالها والحكم على سلامة تصرفاته وحرصه على مصالح الشعب ، كما أنها تضع حداً لعدم تمادي السلطة التنفيذية في حل البرلمان قبل أن يبلغ الأجل المحدد [4] . لاسيما وان السلطة التنفيذية لا تمتلك إزاء هذه الحدود أية سلطة تقديرية لأنها تتعلق باحتساب

(1) خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص239 .

(2) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص147 .

(3) د. بشير محمد علي باز : المصدر السابق ، ص111 .

(4) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : مصدر سابق ، ص175 .

مواعيد ثابتة طبقاً للدستور ، فيكون تحديد مثل هكذا مدد زمنية يمثل قيوداً حقيقية ترد على سلطة الحل [1] .

وفي ضوء ما تقدم فإننا سنبحث الحدود الزمنية السابقة على حـل البرلمـان في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : الظرف الزمني الاعتيادي كحد سابق على حل البرلمان .

المطلب الثاني : الظرف الزمني الاستثنائي كحد سابق على حل البرلمان .

(1) خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص243 .

المطلب الأول

الظرف الزمني الاعتيادي كحد سابق على حل البرلمان

تمنع بعض الدساتير إجراء الحل خلال مدة زمنية محددة وان كانت هذه المدة ذات طبيعة اعتيادية ، فتوجد بذلك النصوص الدستورية حدوداً زمنية لا يمكن تجاوزها من سلطة الحل. وتختلف هذه الحدود وتتعدد بتعدد واختلاف الدساتير ذاتها ، فمنها ما يمنع الحل خلال مدة زمنية من انتخاب البرلمان ، ومنها ما يمنع من الحل في مدة خلو منصب الرئاسة أي في فترات الحلول الرئاسي ، ومنها ما يمنع الحل خلال مدة الاقتراع على الثقة بالوزارة . وهو ما سنعمد إلى بحثه في الأفرع الثلاث الآتية :

الفرع الأول : بداية مدة ولاية البرلمان كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الثاني : الحلول الرئاسي كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الثالث : الاقتراع على الثقة بالوزارة كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الأول: بداية مدة ولاية البرلمان كحد سابق على حل البرلمان

تتجه بعض الأنظمة الدستورية إلى منع إجراء حل البرلمان إلا بعد فوات مدة محددة من انتخابه [1] ، وذلك لكي يمنح الفرصة الكافية لإثبات وجوده خلالها والحكم على سلامة تصرفاته وحرصه على مصالح الشعب ، كما أن هذا الحد سيضع أمداً للسلطة المختصة بالحل باستخدام حقها في الحل إلى أن يبلغ الأجل محله [2] .

وعلى ذلك نلاحظ إن الاتفاقات الدستورية قد استقرت في المملكة المتحدة البريطانية على عدم رفض الملكية لأي طلب مقدم من الوزير الأول بحل مجلس

---

(1) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص147 .

(2) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : المصدر السابق ، ص175 .

العموم إذا قُدم في ظل الظروف الاعتيادية ما لم يكن هذا الطلب مخالفاً للاتفاقات الدستورية نفسها ، والتي من صورها أن يقدم الوزير الأول الذي خسر حزبه في الانتخابات العامة طلباً بحل البرلمان مرة ثانية وبصورة مباشرة [1] ، ذلك لان من واجب الوزير الأول في هذه الحالة أن يستقيل ويعطي القيادة والفرصة لحزب آخر لتشكيل الحكومة [2] . وحتى في حالة تشكيل الحكومة دون أن تكون ذات أغلبية برلمانية فلا يحق للوزير الأول أن يتجه بطلب الحل إلى الملكية مباشرة وإنما لابد من منح الوقت الكافي لملاحظة قدرة الحكومة الجديدة على العمل مع البرلمان واكتشاف مدى فاعليتها ، ولعل هذا ما حدث مع حكومة الوزير الأول "ولسون" الذي لم يتقدم بطلب الحل إلا بعد مرور ستة أشهر على الانتخابات التي أجريت في شباط 1974 على الرغم من كون حكومته كانت ذات أقلية برلمانية ، ولو قُدم طلب الحل قبل هذه المدة لتوجب على الملكية رفض هذا الطلب وبخلافه فان ذلك كان سيعني تدخل الملكية في الشؤون السياسية وهو ما لا يستقيم والنظام الدستوري البريطاني [3] .

وعلى ذلك فان مجلس العموم لا يمكن حلَّه مباشرة بعد أن تم انتخابه حديثاً وأياً كان سبب الحل ، فلابد من مرور بضعة أشهر ، كما تشير إلى ذلك التطبيقات الدستورية في بريطانيا ، لكي يكون طلب الحل متفقاً والاتفاقات الدستورية [4] ، وبالتأكيد فان تحديد هذه المدة إنما يخضع لما يفرزه الواقع السياسي من أسباب وحالات قد تبرر منح الموافقة الملكية على طلب الحل .

---

(1) J. Alder : op. cit , P.302−303 .
(2) A.W. Bradley , K.D. Ewing : op. cit , P.250 .
(3) C. Turpin , A . Tomkins : op. cit , P.363 .
(4) A.W. Bradley , K.D. Ewing : op. cit , P.250.

وقد اتجه الدستور اليمني لعام 2001 إلى النص في الشق الأخير من المادة (101) منه على أن (لا يجوز حل المجلس – مجلس النواب – في دورة انعقاده الأولى) .

لمجلس النواب اليمني دورتا انعقاد اعتياديتان في السنة ، والحد الدستوري إنما يتعلق بدورة الانعقاد الأولى للمجلس ، على أن الدستور لم يحدد المدة الزمنية لدور الانعقاد وترك ذلك لما تقرره اللائحة الداخلية للمجلس من أحكام تنظم مواعيد الدورات الاعتيادية ومددها [1]. وقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة عام 2003 في المادة (229/ أ) هذه المدة بأنها تبدأ في الأول من فبراير وتنتهي في الثلاثين من شهر يونيو [2] .

فطوال المدة الزمنية الممتدة من الأول من شباط وحتى نهاية شهر حزيران من دورة الانعقاد الأولى لا يجوز حل مجلس النواب اليمني . وإذا كان لهذا الحدَّ الدستوري أهميته العملية المتمثلة بما ستحققه هذه المدة للمجلس من استقرار وثبات بإعطائه الوقت الكافي – بنظر المشرع الدستوري – للقيام بمهامه على أفضل وجه ممكن بعيداً عن التهديد باستعمال سلاح الحل من السلطة التنفيذية ، فانه قد تعترضه من جهة أخرى مشكلة تتمثل برفض البرلمان الجديد لبرنامج الحكومة المقدم على اثر الانتخابات التي أنتجت هذا البرلمان [3] . حيث قد لا يقبل المجلس الجديد هذا البرنامج الحكومي مما يعني عدم منح الثقة للحكومة وهو ما سينتج عنه حق الأخيرة في حل الأول ، هذا الحق المقيد بعدم جواز استخدامه خلال هذه المدة ، وذلك بنص الدستور ، فما هو الحل حينئذٍ ؟

(1) وذلك حسب نص المادة (74) من الدستور .

(2) د. محمد احمد غوبر : المصدر السابق ، ص171 .

(3) لقد نصت المادة (142) من الدستور على أن (إذا ... تم إجراء انتخابات عامة لمجلس النواب ، وجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية) .

هذه المشكلة بالإمكان حلَّها سياسياً عن طريق تشكيل حكومة ترضى عنها التيارات المختلفة داخل مجلس النواب [1] .

إن هذا الحل في الرأي المتقدم وان كان توفيقياً لمشكلة من الطبيعي أن تظهر على الساحة السياسية ، فانه حلٌ – **فيما اعتقد** – قد يكون غير كاف في هذا المجال ، ذلك لأنه من الصعوبة أن تحظى حكومة ما برضاء التيارات السياسية الممثلة في البرلمان، لاسيما إذا كان الخلاف الأيدلوجي على أشده . **وأرى أن** من الأفضل أن يصار إلى تنظيم هذه الحالة بصورة أفضل حيث يمنح البرلمان الحكومة الفرصة ، بمنحها الثقة وبرنامجها السياسي، خلال مدة زمنية لا تتجاوز الستين يوماً مثلاً وبخلافه يصار إلى حل البرلمان الذي سيكون قد فشل مرتين في التصويت بالأغلبية التي يحددها الدستور في منح الثقة لحكومة ما خلال المدة المذكورة .

وهنا نتساءل عن موقف الدساتير العراقية من الحد الزمني المتعلق بعدم جواز حل البرلمان في بداية ولايته ؟

بمطالعة نصوص الدساتير العراقية للأعوام 1925 ، 2004 ، 2005 لا نجد بين ثناياها أي ذكر للحد الزمني المتعلق بعدم جواز حل البرلمان أثناء بدء ولايته ولمدة زمنية معينة. وكنا نأمل لو أن دستور (2005) اخذ بهذا الحدَّ الدستوري .

الفرع الثاني: الحلول الرئاسي كحد سابق على حل البرلمان

يعد الدستور بوصفه القانون الأعلى مصدر السلطات العامة في الدولة ، لذا فهو عندما يحدد لجهة معينة اختصاص ما ، فهذا لا يعني أن هذه الجهة تمارس حقاً شخصياً تتصرف به كما تشاء وإنما هي تمارس وظيفة تحددها النصوص الدستورية

(1) د. محمد احمد غوبر : المصدر السابق ، ص198 .

وتبين شروطها وحدودها(1). ومن ذلك ما يتمتع به رئيس الدولة من اختصاص في حل البرلمان ، غير أن رئيس الدولة قد يلمُّ به عذر يمنعه من ممارسة اختصاصاته المحددة في الدستور لذا عادةً ما تتضمن الوثيقة الدستورية فكرة الحلول المعروفة في القانون العام .

ويقصد بالحلول قيام مانع بصاحب الاختصاص الأصيل أو عذر يمنعه من ممارسة اختصاصاته مما يترتب عليه ضرورة قيام شخص آخر يحدده القانون بممارسة هذه الاختصاصات ، وبذلك فلابد أن يستند الحلول إلى نص قانوني بصورة مباشرة(2) . حيث يجب أن ينص القانون نفسه على حلول شخص معين محل صاحب الاختصاص الأصيل الذي لا يتمكن من ممارسة اختصاصه ، وبخلاف ذلك فلا يستطيع أي شخص آخر ممارسة الاختصاصات بالحلول (3) . هذا وتكون للقرارات الصادرة في الحلول ، القوة القانونية ذاتها لتلك الصادرة من الشخص الأصيل (4) .

ويعد الحلول من الاستثناءات الواردة على العنصر الشخصي لركن الاختصاص ، حيث يقوم العنصر الشخصي للاختصاص ، على أن القانون عندما يعهد إلى شخص إداري ما باختصاص معين فان هذا الاختصاص شخصي بالنسبة له دون غيره ، وهذا يعني وجوب أن يمارسه هو دون غيره ، وعلى سبيل الاستثناء يمكن أن يمارس هذا الاختصاص من شخص آخر إذا توافرت أحكام وشروط معينة منها

(1) د. إحسان المفرجي وآخران : المصدر السابق ، ص166 .
(2) د. صبري محمد السنوسي : ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه ، مجلة الحقوق ، السنة 31 ، العدد 4 ، جامعة الكويت ، 2007 ، ص117 .
(3) د. ماهر صالح علاوي : مصدر سابق ، ص335 .
(4) د. صبري محمد السنوسي : المصدر أعلاه ، ص118 .

تلك المتعلقة بالحلول [1] . وتنتهي مدة الحلول بعودة صاحب الاختصاص الأصيل ومباشرته لمهام وظيفته واختصاصاته بعد زوال المانع أو العذر الذي كان قد ألم به [2].

ووفقاً لما تقدم فان الدساتير قد اتجهت إلى تبني فكرة الحلول وتطبيقها في نطاق القانون الدستوري ، ومنها الحلول الرئاسي الذي يمكن أن نعرفه بأنه " **قيام مانع برئيس الدولة يمنعه من مزاولة اختصاصاته الدستورية فيحدد الدستور الشخص الذي سيحل محله في ممارسة تلك الاختصاصات** " .

وتتعدد الموانع التي قد تمنع رئيس الدولة من ممارسة اختصاصاته الدستورية ، فمنها: حالة الوفاة ، إصابة الرئيس بعجز دائم ، حالة مرضه الشديد ، تقديم رئيس الدولة لاستقالته ، اتهامه بالخيانة العظمى [3] أو خرق الدستور وأخيراً حالة سفر رئيس الدولة .

ولذا نجد أن القواعد المنظمة لسير المؤسسات الدستورية في بريطانيا قد اتجهت ابتداءً إلى الفصل بين حياة البرلمان والملكية وذلك منذ صدور قانون تمثيل الشعب عام 1867 وترتب على ذلك أن الملك إذا كان قد حدد تاريخ الانتخابات ومات قبل أن يصدر إعلاناً ملكياً بحل مجلس العموم ، فان المجلس القائم وقتها يجب أن يجتمع ويؤجل الانتخاب لمدة أسبوعين لإفساح المجال ومجيء ملك جديد ، وهو ما نظمه قانون تمثيل الشعب لعام 1985 [4]. وهذا يعني عدم جواز حل مجلس العموم أثناء وفاة الملك . أما الأحوال الأخرى لشغور منصب رئاسة الدولة في بريطانيا فلم تنظم

---

(1) د. علي محمد بدير ، د. عصام البرزنجي ، د. مهدي السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ط4 ، بغداد ، المكتبة القانونية ، 2009 ، ص422 .

(2) د. ماهر صالح علاوي : المصدر السابق ، ص336 .

(3) ينظر في التفاصيل د. صبري محمد السنوسي : الوسيط في القانون ، مصدر سابق ، ص156-159 .

(4) A .W. Bradley , K.D. Ewing : op. cit , P.188 .

حتى سنة 1937 ، وذلك لان كل حالة شغور كانت تعالج في حينها بتشريع يصدره البرلمان ، ولكن في العام المذكور صدر قانون ينظم الوصاية على العرش . ففي حالة العجز الصحي لرئيس الدولة بحيث يكون غير قادر على القيام بأعباء وظيفته يحل محله الوصي ، إذا لم يكن ولي العهد قد بلغ سن الثامنة عشر من عمره ، أما في حالة غياب الملك لسفره خارج المملكة المتحدة أو لمرضه ولكن لمدة زمنية بسيطة فللملك أن يفوض سلطته إلى أحد مستشاري الدولة ولا يحق للمفوض بالسلطات الملكية أن يحل مجلس العموم إلا بتعليمات صريحة من الملك [1].

وذهب الدستور الفرنسي لعام 1958 إلى النص في المادة (7) إلى أن (... وفي حالة خلو منصب رئاسة الجمهورية لأي سبب كان أو في حالة قيام مانع لديه ... فان وظائف رئيس الجمهورية باستثناء الوظائف المنصوص عليها في المادتين 11 و12 ... يمارسها رئيس مجلس الشيوخ ...) وبذلك يكون الدستور قد منع حل الجمعية الوطنية خلال مدة الحلول الرئاسي وذلك لتجنب إمكانية استخدام الحل في ظروف زمنية قد تكون مضطربة [2] .

وقد ذهب الدستور اليوناني لعام 1975 في المادة (34/ 1) إلى الإشارة بأنه إذا تغيب رئيس الجمهورية في الخارج لمدة تتجاوز عشرة أيام أو إذا توفى أو استقال أو أقيل من منصبه أو كان عاجزاً لأي سبب كان عن أداء واجباته ، يحل مؤقتاً محله ، رئيس البرلمان وإذا لم يكن هناك برلمان ، فيحل رئيس البرلمان السابق وفي حال رفض الأخير أو عدم وجوده فتحل الوزارة محل رئيس الجمهورية بصفة جماعية . وأثناء مدة الحلول لا تطبق الأحكام المتعلقة بحل البرلمان باستثناء الحالة المحددة في الفقرة 4 من المادة 32 .

(1) إبراهيم حمدان حسين علي : المصدر السابق ، ص 63 – 64 .

(2) ينظر تعليق حول المادة (12) من دستور فرنسا لعام 1958 ، منشور في مجلة دالوز ، مصدر سابق .

وتتعلق الفقرة 4 من المادة 32 بحالة عدم إسفار الاقتراع الثالث عن أغلبية ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان جميعهم لاختيار رئيس الجمهورية ، فيحل البرلمان في غضون عشرة أيام من الاقتراع ويدعى لإجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد .

وبذلك يكون الدستور اليوناني ، وان منع حل البرلمان خلال مدة الحلول الرئاسي ، إلا انه مع ذلك واجه حالة عدم قدرة البرلمان بالأغلبية الموصوفة في النص على انتخاب رئيس جديد ، فأوجب حلّه وبنص الدستور . لان سبب الحلول شغور منصب الرئاسة لذا يكون على البرلمان انتخاب رئيس جديد للجمهورية فان لم يتمكن من ذلك وفقاً لأحكام المادة (32) توجب حلّه لمنع إطالة الفترة الزمنية للحلول الرئاسي ولسير المؤسسات الدستورية بصورة طبيعية ، لان عدم القدرة على اختيار الرئيس الجديد قد يكون مبناها الاختلاف في الرؤى السياسية بين المكونات السياسية للبرلمان فيصار حينئذٍ الاحتكام إلى الشعب صاحب القول الفصل في ذلك .

وبيّن الدستور الجزائري لعام 1996 في المادة (90) منه بأن (لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوماً والستين (60) يوماً المنصوص عليهما في المادتين 88 ... تطبيق الأحكام المنصوص عليها في ... المواد 129 ... من الدستور) .

والمادة (88) إنما تتحدث عن حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية بسبب إصابة الرئيس بمرض خطير مزمن ، ففي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري ويتثبت من وجود المانع ثم يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها (45) يوماً . وهذه هي حالة الشغور المؤقت .

أما حالة الشغور النهائي فتتمثل باستمرار المانع المؤقت بعد انقضاء مدة (45) يوماً في هذه الحالة يعلن الشغور النهائي بالاستقالة وجوباً ، ويتحقق الشغور النهائي أيضا في حالة الاستقالة أو الوفاة ، ويتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة في حالة الشغور النهائي لمدة أقصاها ستين يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية .

وأيا ما كانت حالة الشغور ، مؤقت أم نهائي ، فان من ينوب عن رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته إنما يكون غير مختص بحل البرلمان .

ويبدو أن الغاية التشريعية من تقليص سلطات الرئيس المؤقت وحرمانه من الاختصاصات الأساسية للرئيس إنما تتمثل بالحيلولة دون اتخاذه إجراءات من شأنها أن تدخل تغييرات مؤثرة في التوازنات الدستورية بين السلطات العمومية [1] .

وقد اتجه الدستور المصري لعام 2012 إلى الأخذ بفكرة عدم جواز حل البرلمان أثناء مدة الحلول الرئاسي حيث نصت المادة (160) على أن (...ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت، أن يحلَّ مجلس النواب ...) وذلك بعد أن بينت المادة ذاتها بأنه (إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته حل محله رئيس مجلس الوزراء) .

وعلى ما يبدو فان الدستور المصري قد ميز بين حالة المانع المؤقت وحالة المانع الدائم .

فبالنسبة للمانع المؤقت نجد أن المادة (159) قد عدت صدور قرار باتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جناية أو الخيانة العظمى أو أية جناية أخرى بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب بناءً على طلب موقع من أغلبية أعضاء المجلس ، مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته . ويحل رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصاته حسب منطوق المادة (160) .

أما بالنسبة للمانع الدائم ، والذي لم يسمه الدستور بهذه التسمية ولكنه يفهم ضمناً من النص، فهو ما أشارت له المادة (160) في فقرتها الثانية بالقول (...وعند

(1) د. صالح بلحاج : المصدر السابق ، ص194-195 .

خلو منصب رئيس الجمهورية للاستقالة [1] أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل ، يعلن مجلس النواب خلو المنصب ... ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية) .

ويتضح من النصوص الدستورية السالفة الآتي :

1. إن المشرع الدستوري المصري قد ميَّز بين حالتين من حالات خلو منصب الرئاسة، حالة المانع المؤقت والمتمثلة بنص المادة (159) وحالة المانع الدائم والمتمثلة بنص المادة (160) ورتب على هذه التفرقة اختلاف في تحديد الشخص الذي سيحل محل الرئيس في ممارسة صلاحياته الدستورية ، ففي الحالة الأولى يكون رئيس مجلس الوزراء وفي الحالة الثانية يكون رئيس مجلس النواب .
2. سواء أكانت حالة خلو المنصب الرئاسي مؤقتة أم دائمية ، فان القائم بممارسة اختصاصات رئيس الجمهورية لا يكون له حل مجلس النواب .

وهنا نتساءل عن موقف الدساتير العراقية من عدم جواز حل البرلمان في حالة الحلول الرئاسي ؟

بمطالعة نصوص القانون الأساسي لعام 1925 نجد ابتداءً انه لم يحدد حالات خلو منصب رئاسة الدولة المتمثلة بالملك بصورة مباشرة ، وإنما أشار إليها في ثناياه . فنلاحظ أن المادة (22/ 1) بينت بأن (... فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن – إتمام الثامنة عشر عاماً – يؤدي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك السابق وذلك إلى أن يبلغ الملك سن الرشد ...) .

---

(1) لقد نصت المادة (158) من الدستور بأن (لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته إلى مجلس النواب فإذا كان المجلس غير قائم ، قدمها إلى الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا .) .

ويفهم من هذا النص إن للوصي أن يمارس الحقوق الدستورية جميعها التي يمارسها الملك والتي منها حل مجلس النواب ، وهذا ما تحقق على ارض الواقع ، حيث قام الوصي (عبد الإله) آنذاك بحل المجلس عدة مرات أثناء توليه هذا المنصب [1] .

ثم جاءت المادة (23/ 1) وبينت سبب آخر لشغور منصب رئاسة الدولة وهو غياب الملك عن العراق وذلك عند مسيس الحاجة بقرار من مجلس الوزراء وينصب الملك قبل غيابه نائباً عنه أو (هيئة نيابة) ويعين الحقوق التي يفوضها لمن ينوب عنه بموافقة مجلس الوزراء . وعلى ذلك فانه بإمكان الملك أن يفوض أو لا يفوض النائب عنه الاختصاص بحل مجلس النواب بشرط موافقة مجلس الوزراء .

وبذا فلا توجد معالجة دستورية واضحة وصريحة للحد المتعلق بعدم جواز حل مجلس النواب أثناء مدة خلو منصب الرئاسة الذي قد يكون لأي سبب دستوري .

كذلك لم يعالج قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 حد عدم جواز حل البرلمان أثناء مدة خلو منصب الرئاسة ، ولعل السبب في ذلك هو طبيعة الحل المتبنى في نصوص هذا القانون والمتمثل بكونه حلاً إلزامياً يقع بقوة القانون ذاته .

أما دستور عام 2005 فيلاحظ انه قد أشار في المادة (72/ ثانياً-ج) بأن (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب ، يتم انتخاب رئيس جديد ...) . وجاء في نص المادة (75/ ثانياً) بأن (يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه . ثالثاً : يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان ...) .

(1) وهذه الحالات هي الحل التاسع للمجلس في 9/ 6/ 1943 ، والحل العاشر في 21/ 10/ 1946 ، والحل الحادي عشر للمجلس في 22/ 2/ 1948 . ينظر في ذلك مها بهجت يونس الصالحي : المصدر السابق ، ص88-92 ، 97 وما بعدها .

وبذلك جاء نص المادة (72) أعلاه مطلقاً في أسباب خلو المنصب الرئاسي حيث لم يبينها ما خلا تلك المنصوص عليها في المادة (75/ أولاً) التي تشير إلى أن (لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب ...) . وعلى ذلك فان الدستور قد أشار إلى حالتين يتحقق فيهما الحلول الرئاسي :

الأولى : وتتمثل بتقديم رئيس الجمهورية لاستقالته ، وهذه حالة الخلو الوحيدة المنصوص عليها في الدستور .

الثانية : هي حالة غياب الرئيس .

وعلى ذلك فان أسباب خلو المنصب الرئاسي تتسع لتشمل – بالإضافة إلى الاستقالة – أحوال : الوفاة ، العجز الدائم عن ممارسة الاختصاصات الدستورية والإدانة من المحكمة الاتحادية العليا [1] . وهذه نعتقدها من حالات خلو المنصب . أما حالة الغياب فقد تتمثل بحالة سفر الرئيس إلى خارج العراق أو حالة مرضه مرضا لا يصل إلى درجة من الجسامة بحيث يجعل منه غير قادر على ممارسة اختصاصاته الدستورية ، وإلا لتحول مثل هكذا مرض إلى واحدة من مصاديق حالة العجز الدائم والتي بها تتحقق حالة خلو المنصب التي تستوجب انتخاب رئيس جديد .

وعلى أية حال فان الحلول الرئاسي لأي سبب كان لم يقيده الدستور بأي قيد، وعليه يكون لمن يحل محل الرئيس أن يمارس الاختصاص في الموافقة على الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب وذلك لانعدام الحد الدستوري بهذا الخصوص .

---

(1) لقد نصت المادة (61/ سادساً) ، المبينة لاختصاصات مجلس النواب ، على أن (أ. مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ، ب. إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية: 1. الحنث في اليمين الدستورية ، 2. انتهاك الدستور ، 3. الخيانة العظمى) .

الفرع الثالث: الاقتراع على الثقة بالوزارة كحد سابق على حل البرلمان

يقوم النظام النيابي البرلماني على مبدأ مهم ، والمتمثل بمبدأ التوازن بين السلطات ، ولاسيما التنفيذية والتشريعية منها ، كي لا تطغى إحداهما على الأخرى ، وأهم الوسائل الدستورية التي تحقق هذا التوازن ، نجد الوسيلة الممنوحة للسلطة التنفيذية في حل السلطة التشريعية ، ووسيلة الاقتراع على الثقة الممنوحة للسلطة التشريعية إزاء نظيرتها التنفيذية [1].

والثقة تعني ابتداء في النظام البرلماني ، إن النواب مستعدون فعلا أثناء التصويت داخل البرلمان ، دعم شخص رئيس الوزراء وبرنامجه الوزاري وان كانوا يختلفون عن ميوله السياسية، ذلك إن الاختلاف في الرؤى السياسية يشكل جزءً من طبيعة الديمقراطية الحزبية وهو يجب أن لا يمنع الحكومة من تطبيق برنامجها [2] . وأما عدم الثقة فيتحقق في الحالة التي تكون فيها الأغلبية البرلمانية غير متفقة والسياسة التي تتبعها الوزارة ، فيتم الاقتراع داخل المجلس على الثقة في مثل هكذا سياسة ليتم الانتهاء بعد ذلك إلى سحب أو عدم سحب الثقة [3] . فالاقتراع على الثقة بالوزارة ما هو إلا تطبيق للمسؤولية الوزارية التي يقوم عليها النظام البرلماني [4] . فإذا فقدت الوزارة

---

(1) د. عبد الحميد متولي : الأنظمة الجمهورية ، مصدر سابق ، ص 338 – 339 . على أن هذا التوازن قد بدأ بالاختلال منذ الثلث الأول للقرن العشرين . د. عبد الله ناصف : مصدر سابق ، ص 14 . فالتوازن قد يختل لصالح السلطة التنفيذية حيث يتجه النظام نحو الرئاسية ، في حين قد يختل التوازن لصالح السلطة التشريعية وهنا يتجه النظام السياسي نحو حكومة الجمعية . ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية ، مصدر سابق ، ص 168 – 170 .

(2) سيلين فينتزل : مصدر سابق ، ص 1039 .

(3) د. حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية ، بيروت ، منشورات الحلبي ، 2006 ، ص 299 .

(4) هذه المسؤولية التي قد تكون تضامنية حينما تتحقق مسؤولية الوزارة برمتها وقد تكون فردية تتعلق بوزير ما . د. حميد حنون خالد : الأنظمة السياسية ، مصدر سابق ، 107 . ولابد لنا من الإشارة إلى أننا نقصد المسؤولية التضامنية في نطاق بحثنا هذا .

الثقة توجب عليها الاستقالة فلا يكون لها ممارسة اختصاصاتها الدستورية [1] ، على أن الاقتراع على الثقة بالوزارة قد يتم بأحد الطريقين الآتيين :

الأول مباشر : ويتم من خلال طلب مقدم من عدد معين من النواب على اثر مناقشة إجابة الوزارة على استجواب قدم لها من البرلمان [2] ، وذلك لتصرف يتعلق بالسياسة العامة للدولة، أو إذا كان الأمر يتعلق بتصرف منسوب إلى رئيس الوزراء لأنه يرمز للوزارة كلها ، أو حين تتضامن الوزارة مع أحد الوزراء عند إثارة مسؤوليته الفردية لارتباط المسألة بالسياسة العامة للوزارة [3] .

الثاني غير مباشر : حينما تقوم الوزارة نفسها بعرض مسألة الثقة بها للاقتراع عليها ، وهي تلجأ إلى هذا الطريق عادة عندما تروم تمرير مشروع قانون يثير جدلا داخل المجلس النيابي [4] .

وحين الاقتراع على الثقة بالوزارة فان البرلمان لا يبحث فقط في مدى مطابقة التصرفات التي اتخذتها الوزارة للقانون ، بل يتجاوز ذلك ليبحث في مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى موافقتها للصالح العام [5] .

وإذا كان الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة من أخطر ما قد يقرره البرلمان في علاقته بالوزارة، فإننا نجد أن الدساتير تضع له جملة من الضمانات التي تكفل استعماله

---

(1) د. يحيى الجمل : الأنظمة السياسية ، مصدر سابق ، ص 198 . ما لم تر الوزارة الطلب إلى رئيس الدولة حل البرلمان . د. عبد الله ناصف : المصدر السابق ، ص 101 .

(2) د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص 164 .

(3) وقد يكون لجوء الوزارة للتضامن مع أحد الوزراء بهدف الضغط على البرلمان كي يعدل عن مساءلة الوزير. د. محمد كاظم المشهداني : مصدر سابق ، ص 133 .

(4) د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص 164 - 165 .

(5) د. حسين عثمان محمد عثمان : المصدر السابق ، ص 299.

على نحو سليم [1] . ولعل من أهم تلك الضمانات ذات العلاقة بموضوع بحثنا ، عدم جواز حل البرلمان أثناء مدة الاقتراع على الثقة بالوزارة .

ولعل الحكمة التشريعية التي يمكن أن نستخلصها من هكذا ضمانة تتبدى في حرص المشرع الدستوري على توفير جو مناسب للنواب عند ممارسة اختصاصهم الرقابي بمحاسبة الوزارة عن أخطائها أو ما قصرت عنه في مجال معين ، ولاسيما عند قيامهم بالتصويت على سحب الثقة منها ، فلا يجوز أن يكون هناك تهديد من السلطة التنفيذية بحل البرلمان إذا قرر الأخير معرفة مدى قانونية وملاءمة تصرفاتها التي اتخذتها، وبالتالي مدى الثقة التي تتمتع بها عند نواب الشعب وممثليهم .

لقد استقرت الاتفاقات الدستورية في المملكة المتحدة البريطانية على مسؤولية الوزراء أمام مجلس العموم جماعيا عن سياسة الحكومة [2] ، ولكن إذا فقدت الوزارة الثقة في المجلس فيكون أمامها أما الاستقالة ، وأما تقديم الطلب إلى الملكية بحل البرلمان[3] . ويفهم من ذلك أنه في فترة الاقتراع على الثقة داخل مجلس العموم فان المجلس هذا لا يمكن حله حتى تتبين نتيجة الاقتراع على الثقة بالوزارة .

وقد جاء في الدستور الاسباني لعام 1978 النص في المادة (108) على أن (الحكومة في تصرفاتها السياسية تكون مسؤولة جماعيا أمام مجلس النواب .) . ثم بينت المادتين (112 – 113) كيفية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ، والتي تتم عن طريقين :

(1) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص 512.

(1) J . Alder : op. cit , P. 78 .
(2) S.A. de Smith : op. cit , p . 156 .

الأول وهو ما بينته المادة (112) بالنص على أن (رئيس الحكومة ، بعد المداولة في مجلس الوزراء ، قد يتقدم أمام مجلس النواب بسؤال الثقة في برنامجه أو حول سياسته العامة . وتكون الثقة متحققة عندما يصوت لها أغلبية النواب .) .

الثاني وهو ما أوضحته المادة (113) بالقول (1 – مجلس النواب قد يقيم المسؤولية السياسية للحكومة من خلال وسيلة مقترح اللوم الذي يتم تبنيه بواسطة الأغلبية .) .

وبذلك فان مقترح لوم الحكومة لا يقدم إلا بمبادرة من أعضاء المجلس النيابي فقط والذي إن حظي بموافقة أغلبية أعضاء المجلس توجب على الحكومة تقديم استقالتها إلى الملك [1] ، الذي يعد حكما بين السلطات وموفقا لعمل المؤسسات الدستورية على الرغم من عدم مسؤوليته لان ذاته مصونة بموجب الدستور [2] . على أن مقترح اللوم هذا يجب أن يقدم على الأقل من عشر النواب بحسب الفقرة الثانية من المادة (113) .

وبعد أن بينت الفقرة الأولى من المادة (115) سلطة رئيس الحكومة في حل أحد مجلسي البرلمان ، أوردت الفقرة الثانية منها حدا دستوريا مهما ، حيث نصت على أن (مقترح الحل يجب أن لا يقدم حينما يكون مقترح توجيه اللوم قد بدأ .) .

وبذلك منع الدستور صراحة حل مجلس النواب من لدن رئيس الحكومة أثناء المدة الزمنية التي يناقش فيها المجلس المقترح الخاص بلوم الحكومة وإثارة مسؤوليتها السياسية .

(1) ينظر بهذا المعنى د. عبد الله ناصف : المصدر السابق ، ص 139 . ذلك أن المادة (2/114) من الدستور الاسباني تقضي بأن إذا تبنى مجلس النواب مقترح اللوم توجب على الحكومة تقديم استقالتها إلى الملك .

(2) د. محمد طي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط6 ، لبنان ، 2009 ، ص 239 .

ومن الدساتير العربية التي أخذت بهذا الحد صراحة نجد الدستور الأردني لعام 1952 الذي بين ابتداء بان (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة ..) .

وبذلك فان الدستور أوضح أن المسؤولية السياسية التضامنية للوزارة تقام أمام مجلس النواب بوصفه ممثل الشعب ، وبالتأكيد فان الجزاء المترتب على إثارة هذه المسؤولية هو جزاء سياسي يتمثل بضرورة استقالة الوزارة إذا اقترع المجلس على عدم الثقة بها ، غير إن هذه المسؤولية يمكن إثارتها بأحد طريقين [1] ، بينتهما المادة (53) بالنص على أن (1- تعقد جلسة الثقة بالوزارة أو بأي وزير منه أما بناء على طلب رئيس الوزراء وأما بناء على طلب موقع من عدد لا يقل عن عشرة أعضاء من مجلس النواب .) . فإذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل [2] ، ما لم تطلب حل المجلس [3] .

ثم جاء نص المادة (52/ 2) وأشار إلى أن (يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ، ولا يحل المجلس خلال هذه المدة .) .

ويلاحظ على النص المتقدم ابتداء أنه قد ضمن للحكومة موقفا قويا حينما منحها الحق بطلب تأجيل الاقتراع على الثقة ، ولما كان النظام البرلماني قائما على مبدأ التوازن بين السلطتين فان النص أوجب أن لا يحل المجلس خلال مدة تأجيل الاقتراع

---

(1) د. محمد سليم غزوي : الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية ، عمان ، الجامعة الأردنية ، 1985 ، ص 111، 144 .

(2) وفقا للفقرة (2) من المادة (54) من الدستور .

(3) ينظر بهذا المعنى غازي يوسف زريقي : مصدر سابق ، ص 258 .

وذلك تحقيقا للمبدأ المتقدم [1] . إذن فعدم جواز حل المجلس يتحقق فقط في حالة تأجيل الاقتراع على الثقة وذلك لمدة عشرة أيام فحسب [2] .

ويحق لنا التساؤل عن موقف الدساتير العراقية المقارنة من حل البرلمان خلال مدة الاقتراع على الثقة في الوزارة ؟

بمطالعة النصوص الدستورية في العراق نجد أن دستوري 1925 و2005 نظما الحد محل البحث دون قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، وان كان مشرعي دستور 2005 قد نظموا ذلك بطريقة مختلفة عن دستور 1925 وكما سيتضح.

فبالنسبة للقانون الأساسي لعام 1925 نجده قد نص في المادة (66) على أن (وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات ....) .

لما كان الوزراء هم الأشخاص المكلفون بإدارة شؤون السلطة التنفيذية ، لذا فهم يسألون عن تصرفاتهم أمام مجلس النواب تطبيقا للقاعدة الدستورية التي تقضي بتلازم السلطة والمسؤولية، لذا فهم يسألون سياسيا أمام المجلس المذكور [3] . ذلك أن الوزراء لا يعملون منفردين بعضهم عن بعض دائما ، بل أيضا مجتمعين بهيأة مجلس وزراء ، والقرارات المهمة تتم مناقشتها وتقريرها في مجلس الوزراء ، لذا تكون

(1) وقد أضيفت عبارة (.. ولا يحل المجلس خلال هذه المدة ..) بموجب التعديل الدستوري لعام 1958 . ينظر د. أمين العضايلة : تعديلات دستور 1952 وأثرها على تنظيم السلطات في الأردن ، ص16. بحث منشور على موقع : الدليل الالكتروني للقانون العربي . www.arablawinfo.com

(2) د. محمد سليم غزوي : المصدر السابق ، ص 111 .

(3) د. عبد الحسين شندل عيسى : مصدر سابق ، ص 66 .

مسؤوليتهم تضامنية [1] ، والجزاء الذي يترتب على الوزارة عند إثارة مسؤوليتها السياسية ، إنما هو سياسي محض ، والمتمثل باستقالتها وترك المناصب الوزارية لأشخاص آخرين يحوزون على ثقة البرلمان [2] . لذا نجد أن المادة (66) قد بينت أن (... فإذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين فعليها أن تستقيل.) ، ثم أوضح النص بأن (وعلى المجلس أن يؤجل التصويت عدم الثقة مرة واحدة إلى مدة لا تتجاوز ثمانية أيام إذا طلب ذلك رئيس الوزراء .. ولا يحل المجلس خلال هذه المدة .) .

وعلى ذلك إذا سحب المجلس ثقته عن الوزارة وجب عليها الاستقالة إلا إذا اختارت حل المجلس [3] .غير أن رئيس مجلس الوزراء إذا طلب تأجيل الاقتراع على الثقة فعلى المجلس تأجيل الاقتراع ولكن للمدة المحددة بالنص فقط ولمرة واحدة فقط[4] ، وفي هذه المدة لا يجوز حل مجلس النواب أما إذا لم يستخدم رئيس الوزراء حقه في التأجيل فبالإمكان حل المجلس بعد أن يقترع على عدم الثقة بالوزارة ، ذلك لان عدم جواز الحل الوارد في النص إنما يتعلق فقط بمدة التأجيل [5] .

وأما بالنسبة لدستور 2005 فقد نص في المادة (83) على أن (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية .) . ثم بينت المادة (64/ ثامنا) الأثر القانوني المترتب على مسؤولية الحكومة وحدده بأنه سحب

---

(1) د. حسن سيف أبو السعود : مصدر سابق ، ص 443 .

(2) المصدر نفسه ، ص 420 .

(3) د. مصطفى كامل : مصدر سابق ، ص 98 .

(4) د. عبد الحسين شندل عيسى : المصدر السابق ، ص 67 – 68 .

(5) د. حسن سيف أبو السعود : المصدر السابق ، ص 426.

الثقة [1] ، واعتبار الحكومة مستقيلة بحسب المادة (64/ ثامنا - ج) . على أن نص المادة المذكور قد حدد جهتين يكون لإحداها أن تطلب سحب الثقة من الحكومة ، وهما :

الجهة الأولى : رئيس الجمهورية ، الذي يكون له تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . وهذا الاختصاص لا يتفق والنظام البرلماني - الذي تبناه الدستور صراحة في المادة الأولى منه - ، لان سحب الثقة هو من صميم اختصاص البرلمان ، بوصف سحب الثقة المقابل لحق الوزارة في حل المجلس ، كما أنه يضع رئيس الدولة كطرف في النزاع الدائر بين الوزارة والبرلمان بدلا من كونه حكما بين السلطات ، بما يرتبه ذلك من آثار تزعزع مركز رئيس الجمهورية [2] ، هذا من ناحية ، ومن ناحية ثانية فان هذا الاختصاص يشير إلى اتجاه الدستور نحو تقوية مركز رئيس الجمهورية على حساب الوزارة [3] .

الجهة الثانية : خمس أعضاء مجلس النواب ، إذا قدموا طلبا بذلك إلى المجلس ولكن لا يجوز تقديم هذا الطلب إلا بعد توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء .

ثم جاء نص المادة (64/ أولا) لينص على أن (يحل مجلس النواب .... ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء .) .

ولنا على النص المتقدم الملاحظات الآتية :

1. لم يمنع الدستور حل مجلس النواب أثناء الاقتراع على الثقة بالوزارة . وهذا يعني من مفهوم المخالفة أن الحل ممكن خلال فترة الاقتراع على الثقة .

(1) أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : مصدر سابق ، ص 169 .

(2) د. فائز عزيز أسعد : دراسة ناقدة ، مصدر سابق ، ص 39 – 40 .

(3) أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : المصدر السابق ، ص 194 - 195 .

2. لقد منع المشرع الدستوري حل مجلس النواب ولكن أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء فقط . ومن المعروف أن الاستجواب ، كوسيلة رقابية ، له أثر قانوني أخف من الوسيلة الأكثر أهمية والمتمثلة بالاقتراع على الثقة . فالاستجواب قد يؤدي إلى الاقتراع على الثقة وقد لا يؤدي إلى ذلك [1] .

وهنا نتساءل عن الفائدة المتحصلة من الحد محل الدراسة والمضمن في نص المادة (64/ أولا) ؟

يمكن أن اجزم بعدم وجود فائدة عملية أو حتى نظرية يمكن تلمسها من النص السالف، ذلك لان هذا الحد الدستوري لا يتفق مع طبيعة الحل المتبنى في الدستور ، فإذا كان تقرير مثل هكذا حد دستوري يراد منه كفالة نوع من الضمان للبرلمان في استجواب رئيس مجلس الوزراء ، مخافة أن يقوم الأخير بحل الأول ، وبذلك يحفظ التوازن بين السلطتين ، فان مثل هكذا غاية تشريعية هي غير ذات اثر في ظل دستورنا لطالما كانت الموافقة النهائية على طلب الحل هي بيد مجلس النواب ذاته ، وليست للسلطة التنفيذية .

(1) ينظر في ذلك : د. محمد باهي أبو يونس : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، 2002 ، ص 125 -126 ، 166 وما بعدها . د. إيهاب زكي سلام : مصدر سابق ، ص 86 وما بعدها . د. محسن خليل : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص 570 – 571 .

المطلب الثاني

الظرف الزمني الاستثنائي كحد سابق على حل البرلمان

قد تتعرض الدولة إلى ظروف استثنائية غير اعتيادية تهدد وجودها واستمرارها كأن يهددها خطر حرب خارجية أو اضطرابات داخلية ، أو قد تنتج هذه الظروف عن كوارث طبيعية مما يتوجب معه اتخاذ إجراءات وتدابير سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف بواسطة نصوص تشريعية تعد خصيصاً لهذا الغرض ، والتي تختلف في طبيعتها ومداها عن تلك المطبقة في الظروف الاعتيادية ، ويترتب على الأحوال الاستثنائية التي تمر بها الدولة منح السلطة التنفيذية سلطات واسعة حيث تجمع بين يديها وظيفتي التشريع والتنفيذ ، غير إن هذا لا يعني إنها ستكون سلطة مطلقة ، بل إنها ستتقيد بمبدأ المشروعية وان اتسع نطاقه نتيجة لهذه الظروف الاستثنائية [1] .

ومن هذا المنطلق تحرص بعض الدساتير على تضمين نصوصها قيداً زمنياً مقتضاه عدم جواز حل البرلمان خلال مدة الظروف الاستثنائية [2] ، وهو بالتأكيد قيد مؤقت يلازم حدوث وانتهاء الامتداد الزمني لحالة الظرف الاستثنائي وخوفاً من انحراف السلطة التنفيذية عن الأهداف المرسومة لها كان لابد من إقامة رقابة برلمانية على هذه الاختصاصات الاستثنائية وهو ما لا يتحقق إلا بمنع إجراء الحل مؤقتاً لحين زوال هذه الظروف [3] .

---

(1) لمزيد من التفاصيل ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد : القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 1994-1995 ، ص68 وما بعدها . د. عمر محمد الشوبكي : القضاء الإداري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2001 ، ص74 وما بعدها .

(2) A . Esmein : op. cit , P.186-187 .

(3) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص158 .

وهذه الظروف الاستثنائية قد تكون متمثلة في حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ وقد تنظم في صورة الأزمات الخاصة . وهو ما سنبحثه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : الأحكام العرفية وحالة الطوارئ كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الثاني : الأزمات الخاصة كحد سابق على حل البرلمان .

الفرع الأول: الأحكام العرفية وحالة الطوارئ كحد سابق على حل البرلمان

ابتداءً لابد لنا من التمييز بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ وذلك للفروق الملاحظة بينهما ، فهما وان اتصفا بكونهما نظامين استثنائيين غير إن هنالك فروقاً عدة بينهما من حيث المصدر ومن حيث الأثر المترتب عليهما [1] .

فمن حيث المصدر يلاحظ أن الأحكام العرفية لا تعلن إلا في حال تعرض الدولة لحرب أو خطر يهدد بوقوعها أو احتلال جزء من أراضي الدولة ، في حين نجد أن حالة الطوارئ تعلن عند تعرض الدولة لاضطرابات داخلية تؤدي إلى اختلال النظام العام ناتجة عن حدوث اضطرابات بشرية أو بيئية ، وعلى ذلك فان أسباب إعلان حالة الطوارئ لا تبلغ في شدتها تلك التي تؤدي إلى إعلان الأحكام العرفية .

أما من حيث الأثر فيترتب على إعلان الأحكام العرفية انتقال اختصاصات السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية تلقائياً مع ما يترتب على ذلك من منح السلطة العسكرية اختصاصات واسعة جداً تمكنها من اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام ، فضلاً عن إحلال القضاء العسكري محل القضاء المدني ، في حين لا يترتب على إعلان حالة الطوارئ – بحسب الأصل – انتقال السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية إلا إذا نص صراحة في قرار إعلانها على ذلك ، ويترتب على إعلان حالة

(1) د. علي محمد بدير وآخران : المصدر السابق ، ص227 .

الطوارئ توسعة صلاحيات السلطة القائمة عليها ، ولا ينتقل كذلك إلى القضاء العسكري صلاحية البت في الجرائم المرتكبة آنذاك إلا إذا نص على ذلك صراحة في قرار إعلانها [1] .

وسواء تمثل الظرف الزمني الاستثنائي بحالة الأحكام العرفية أم بحالة الطوارئ فان هناك جانباً من الأنظمة الدستورية تمنع حل البرلمان خلال هذه المدة الزمنية المؤقتة، لان الظروف الاستثنائية دائماً ما تتسم بصفة التأقيت .

ولذا نجد أن قانون الطوارئ البريطاني لعام 1920 أوجب استمرار انعقاد مجلس العموم مادامت حالة الطوارئ مستمرة [2] . حيث نصت المادة الأولى من القانون على أن (للملكية إعلان حالة الطوارئ ...... ولا يجوز إنفاذ هذا الإعلان لأكثر من شهر ..... وحينما يتم إعلان حالة الطوارئ يجب عرض قرار إعلانها على البرلمان فورا وإذا كان مجلسا البرلمان غير منعقدين لانفضاض الدورة أو تأجيله فيجب

---

(1) د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2000 ، ص82-83 . د. محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، ط2 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2003 ، ص138-140.

(2) د. زحل محمد الأمين : المصدر السابق ، 142 – 143 . لقد كان النظام القانوني البريطاني يقوم على أساس التجاء الوزارة إلى البرلمان لاستصدار قانون طوارئ خاص في كل مناسبة يحدد بموجبه البرلمان نطاقه الموضوعي والزماني والمكاني ، غير إن هذا الاتجاه منتقد لان حدوث حالة طوارئ كثيرا ما يكون فجائيا فضلا عن عدم معرفة محددات قانون الطوارئ موضوعيا وزمانيا ومكانيا . د. إسماعيل إبراهيم البدوي : مصدر سابق ، ص 466 . وظل الأمر كذلك حتى عام 1920 حينما اصدر البرلمان قانون طوارئ بصورة مسبقة لحدوث أية حالة طارئة والذي أصبح قابلا للتعديل عند كل فترة زمنية تستوجب ذلك .إبراهيم حمدان حسين علي :المصدر السابق ، ص402–403.= =على أن نظام الأحكام العرفية لم يستخدم في بريطانيا منذ القرن السابع عشر لان الحكومة وجدت في قوانين الطوارئ ما يغنيها عن اللجوء إليه . ينظر المصدر نفسه ، ص 403 .

دعوتهما للانعقاد خلال خمسة أيام ....)[1] . وفي كل حالة يراد فيها تمديد حالة الطوارئ فلا بد من صدور قرار من مجلسي البرلمان بالموافقة على ذلك[2] . ثم نصت المادة الثانية من القانون على أن (حينما يتم إعلان حالة الطوارئ ... فان للملكية إصدار اللوائح اللازمة لتأميم موارد الحياة الضروري للمجتمع ... ويجب عرض اللوائح كافة على البرلمان في أقرب وقت ممكن من تأريخ صدورها ، ويتوقف نفاذها بعد مرور سبعة أيام من تأريخ عرضها على البرلمان ما لم يصدر مجلسا البرلمان قرار باستمرار العمل بها..)[3].

صحيح أنه يؤخذ على النص عدم تحديده للمدة الزمنية التي يتعين خلالها عرض هذه اللوائح على البرلمان ليقرر ما يراه بشأنها[4] ، ولكن مفهوم النص ومقتضاه أن البرلمان لا يمكن حله خلال مدة حالة الطوارئ .

ونجد أن مجلس العموم لم يتم حلَّه عام 1918 بسبب حالة ظروف الحرب العالمية الأولى على الرغم من تحقق سبب الحل والمتمثل بتعديل في القانون الانتخابي في تلك السنة[5]. وكذلك رفضت الملكية طلب الوزير الأول "شامبرلين" بحل البرلمان لخسارة حزب الوزارة الانتخابات البرلمانية التي تمت في عام 1940 وفوز حزب

(1) أورد النص د. محمد محمد بدران : الحماية القانونية لحق الأمن ضد اعتداءات الإدارة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1991 ، ص 190 .

(2) د. أحمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2003 ، ص 690 .

(3) أورد النص د. محمد محمد بدران : المصدر السابق ، ص 190 – 191 .

(4) د. أحمد سلامة بدر: المصدر السابق ، ص 688 .

(5) M . EZ . Gordon : op. cit , P.158 .

المعارضة فيها ، وقد برر هذا الرفض من الملكية بكون البلد مهدد بخطر عسكري أثناء الحرب العالمية الثانية [1] .

وقد نظم القانون الأساسي الألماني لعام 1949 حالة الدفاع في المادة (115/أ) بالقول بأن المجلس النيابي الاتحادي هو الذي يقرر بموافقة المجلس الاتحادي بأن مناطق الاتحاد ستتعرض لهجوم مسلح أو بأن هجوماً كهذا يهددها بشكل مباشر (حالة الدفاع) ويتخذ هذا القرار بموافقة ثلثي الأصوات المدلى بها تبعاً لطلب الحكومة الاتحادية . وقد منعت المادة نفسها في الفقرة (ج/ 3) حل مجلس النواب الاتحادي ، حيث نصت على أن (لا يجوز بأي حال من الأحوال حل مجلس النواب الاتحادي مادامت حالة الدفاع قائمة) .

وقد اتجه الدستور اليوناني لعام 1975 إلى بيان الأحوال الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة ، حيث قضت المادة (48) بأن (1- في حالة الحرب أو التعبئة لوجود أخطار خارجية أو وجود تهديد وشيك للأمن القومي .... يطبق البرلمان ... بناء على اقتراح الحكومة ... القانون الأساسي لحالة الحصار .... ويحدد قرار البرلمان مدة سريان التدابير المفروضة التي لا يمكن أن تتجاوز خمسة عشر يوما .) . فإذا كان البرلمان غير موجود أو كان منحلا فان التدابير المذكورة تتخذ بمرسوم رئاسي يصدر بناء على اقتراح الحكومة [2] . غير إن الدستور قد اشترط أن يكون تمديد فترة سريان التدابير المذكورة لمدة أخرى مماثلة بموافقة البرلمان ، الذي يجب أن ينعقد بغض النظر عن ما إذا كانت مدة ولايته انتهت أو تم حله [3] .

1 S.A. de Smith : op. cit , P.105 .

(2) بحسب الفقرة الثانية من المادة أعلاه .

(3) بحسب الفقرة الثالثة من المادة أعلاه .

وبذلك يتضح لنا الآتي :

1. عدم جواز حل البرلمان اليوناني خلال مدة إعلان حالة الحصار واتخاذ التدابير المنصوص عليها في الدستور .
2. عدم جواز تمديد حالة الحصار واتخاذ التدابير المذكورة في الدستور إلا بعد موافقة البرلمان الذي يجب أن يجتمع وان كان منحلا أو انتهت مدة ولايته نهاية طبيعية .

ثم جاء نص المادة (53/ 3) وأكد على أن (في حالة الحرب ، تمدد ولاية البرلمان طيلة استمرار تلك الحرب ... ويستعاد بحكم القانون البرلمان المنحل إلى حين إجراء الانتخابات.).

نخلص من ما سبق إلى عدم جواز حل البرلمان اليوناني خلال مدة الظروف الاستثنائية، بل إن البرلمان إذا كان منحلا فانه يستعيد وجوده القانوني خلال هذه المدة.

وقد بيَّن الدستور الاسباني لعام 1978 في المادة (116/ 1-4) حالات الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة وهي حالة الإنذار بالخطر والطوارئ وحالة الحصار العسكري، ثم بينت الفقرة الخامسة من المادة نفسها بأن (لا يمكن حل مجلس النواب عندما تكون الدولة في أياً من الأوضاع المتقدمة في هذه المادة) .

وقد ذهب الدستور الكويتي لعام 1962 إلى النص في المادة (69) على ان (يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون) ثم بينت المادة (181) بأن (لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية ... ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الأثناء ...) .

وعلى ذلك لا يجوز لرئيس الدولة حل مجلس الأمة أثناء إعلان الأحكام العرفية، ذلك لان عبارة (تعطيل) يتسع معناها ليشمل التأجيل والحل [1] . وبذلك يضمن وجود رقابة برلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في هذه الفترة الزمنية [2] .

ويرى جانب من الفقه الدستوري الكويتي بأن نص المادة (181) ينطوي على ثغرة خطيرة تستطيع السلطة التنفيذية خلالها أن تعطل حكمه ، ذلك أن الحكومة وان كانت لا تستطيع أن تعلن الحكم العرفي ثم تحل المجلس ، فإنها تستطيع حل المجلس ثم إعلان الحكم العرفي على أن يعرض مرسوم الإعلان العرفي على المجلس الجديد في أول اجتماع له ، وهذا يعني ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات استثنائية خطيرة دون وجود رقابة من مجلس الأمة ، لذا فالمشرع الدستوري مدعو لسد هذه الثغرة الدستورية [3] .

وقد ذهب الدستور الجزائري لعام 1996 إلى النص في المادة (91) بأن (يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة ... ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو حالة الحصار إلا بعد موافقة البرلمان ، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً) .

وأوضحت المادة (95) بأن (إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك ان يقع ... يعلن رئيس الجمهورية الحرب ... ويجتمع البرلمان وجوباً ...) . على أن يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب [4] .

---

(1) د. عبد الفتاح حسن : المصدر السابق ، ص391 .

(2) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص156 .

(3) د. عبد الفتاح حسن : المصدر السابق ، ص357 . د. عادل الطبطبائي : الرقابة السياسية ، مصدر سابق، ص31 .

(4) وفقاً لنص المادة (96) من الدستور .

ويتضح من النصوص أعلاه ابتداءً أن حالة الطوارئ أو الحصار هي اقل خطراً وآثاراً من حالة الحرب ، غير إن النص على عدم جواز حل البرلمان لم يرد بصورة صريحة في الدستور بل انه يفهم ضمناً من إشارة المشرع الدستوري إلى الاجتماع الوجوبي للبرلمان، كما هو وارد في المادة (95) أعلاه [1] .

وأخال أن الحكم نفسه ينطبق على حالة الطوارئ أو الحصار ، ذلك لان المشرع قد اشترط أن يكون تمديد هذه الأحوال بموافقة البرلمان المنعقد بكلا مجلسيه وكما هو واضح من نص المادة (91) لذا فمفهوم الموافقة للنص يقضي بان لا يجوز حل البرلمان المنعقد بكلا مجلسيه لان تمديد هذه الحالة رهناً بموافقته . وهو بذلك سيمارس رقابة على تصرفات السلطة التنفيذية في هذه الظروف .

وقد انتهى الدستور المصري لعام 2012 إلى النص في المادة (154) على أن (يعلن رئيس الجمهورية ، بعد اخذ رأي مجلس الوزراء ، حالة الطوارئ ... ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، لا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس ..... ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ) .

وبذلك يتضح إن الدستور المصري قد تضمَّن الحدَّ الدستوري المتعلق بعدم جواز حل المجلس النيابي خلال حالة الطوارئ التي هي من مصاديق حالة الظروف الاستثنائية ، بصورة صريحة ، غير إن تحديد مدة سريان حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر **أرى فيه** نوعاً من المبالغة في التقدير لاسيما وان المشرع جوَّز تمديدها لمدة أخرى مماثلة. **وأعتقد من** الأولى أن يصار إلى تحديدها بستين يوما مع جواز التمديد لمدة أخرى مماثلة هذا من ناحية .

(1) د. صالح بلحاج : المصدر السابق ، ص213-214 .

ومن ناحية ثانية فان اشتراط الدستور أن يتم التمديد بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس فيه شيء من الصعوبة في وقت تكون فيه ظروف الدولة استثنائية بمعنى الكلمة، **لذا أرى انه** من الأفضل أن يصار إلى اخذ موافقة الأغلبية ذاتها على طلب التمديد خشية أن تستغل هذه الأغلبية المشترطة في الدستور في مساومات سياسية داخل مجلس النواب ذاته .

وهنا نتساءل عن موقف الدساتير العراقية المقارنة من الحد الدستوري محل البحث؟

بدراسة نصوص القانون الأساسي لعام 1925 نجد أن المشرع الدستوري قد ميَّز بين حالتي الأحكام العرفية والطوارئ وذلك في المادة (120) بفقرتيها الأولى والثانية حيث جاء في الفقرة الأولى (في حالة حدوث قلاقل أو ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل ... أو حالة حدوث خطر من غارة عدائية على أية جهة من جهات العراق ، للملك السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان الأحكام العرفية ...) . وأما الفقرة الثانية فقضت بأن (عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق للملك بعد موافقة مجلس الوزراء أن يعلن حالة الطوارئ ...) .

غير أن المشرع الدستوري لم يورد نصاً يمنع فيه من حل مجلس النواب خلال مدة إعلان الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ بل هو لم يشترط ضرورة اجتماع المجلس خلال هذه الأوقات الاستثنائية .

وهذا هو اتجاه قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ، الذي لم يورد نصا يمنع فيه من حل الجمعية الوطنية خلال الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة .

أما دستور عام 2005 فقد بين بأن من اختصاصات مجلس النواب في المادة (61/ تاسعاً) منه (أ.الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة . ج. ... د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها) .

ويتضح من هذه النصوص ان المشرع الدستوري لم يعالج حالة عدم جواز الحل خلال مدة إعلان الحرب أو إعلان حالة الطوارئ بصورة صريحة . ولكن يمكن أن يستفاد ضمناً عدم جواز حل المجلس أثناء مدة حالة الطوارئ ، وذلك من خلال اشتراط المشرع أن يتم التمديد لحالة الطوارئ في كل مرة ثلاثين يوماً بموافقة مجلس النواب ذاته وهو ما يستفاد منه ضمناً ضرورة وجود المجلس خلال هذه المدة ، كما أن الدستور قد اشترط أن يعرض رئيس مجلس الوزراء ما اتخذه من إجراءات وما تم التوصل إليه من نتائج أثناء الظرف المذكور خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائه ، وهذا أيضاً يتطلب أن يكون المجلس قائماً آنذاك وهو ما يعني عدم جواز حلّه خلال هذه المدة .

وأخيرا فإننا لانتفق مع المشرع الدستوري العراقي في اشتراطه موافقة مجلس النواب على إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، فهي أغلبية نراها غير منسجمة والظروف التي تمر بها الدولة والتي هي من طبيعة استثنائية ، لذا فإننا ندعو المشرع إلى جعل الأغلبية المشترطة هي الأغلبية المطلقة .

الفرع الثاني: الأزمات الخاصة كحد سابق على حل البرلمان

بعد التطورات التي شهدها الفكر القانوني ولاسيما في مجال القانون الدستوري لم يعد وجود الحالة الاستثنائية مقتصراً على وجود حالتي الأحكام العرفية والطوارئ ، وإنما امتد نطاق التطور إلى ما هو أبعد من ذلك ، فوجدت العديد من الحالات الأخر التي تعالج الظروف الاستثنائية [1] ، ومنها حالة الأزمات الخاصة ، والتي تتمثل بوضع تنظيم شامل لمواجهة الخطر الذي تتعرض له الدولة وتؤدي إلى تركيز السلطات بيد رئيس الدولة خلال مدة سريان هذه الظروف [2] .

وتظهر فكرة الأزمات الخاصة في القانون الدستوري كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه أخطاراً معينة سواء كان مصدرها داخلياً أو خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن أو يفترض انه لا يمكن تجاوزها في الأوضاع الاعتيادية . لذا فالأزمات الخاصة تفترض وجود خطر جسيم وحال يتهدد حقاً دستورياً جوهرياً لجهاز من أجهزة الدولة أو مؤسسة من مؤسساتها الدستورية ، وقد يكون الخطر هذا يتهدد التنظيم القانوني للحقوق والحريات على النحو الذي صاغه دستور الدولة [3] . لذلك تبنت بعض الدول التنظيمات الدستورية لنظرية الأزمات الخاصة بوصفها من مصاديق الأحوال الاستثنائية مستهدفة من هذا التقنين

(1) ينظر بهذا المعنى د. محمد عبد الحميد أبو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً ، ط2 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1995 ، ص136 .

(2) د. محمود أبو السعود حبيب : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، 1990 ، ص187 .

(3) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع، ص14-15 .

الدستوري إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية لمواجهة الأزمات بسلطات تقابل في اتساعها جسامة الضرر المحدق بها [1] .

وانطلاقاً من كون التنظيم الدستوري لحالة الأزمات الخاصة يؤدي إلى منح رئيس الدولة سلطات استثنائية واسعة سواء ما يتعلق منها بالجانب التشريعي أم التنفيذي أم بوقف العمل ببعض نصوص الدستور ، لذا فقد اتجهت الدساتير الآخذة بهذا التنظيم الدستوري إلى وضع حد زمني مقتضاه عدم جواز حل البرلمان خلال المدة التي يتم اللجوء فيها إلى سلطات الأزمات الخاصة ، لكي لا تترك السلطة التنفيذية في هذه الأزمنة الحرجة دون رقيب [2] .

ومن الدساتير التي نظمت الأزمات الخاصة بين ثناياها نجد الدستور الفرنسي لعام 1958 الذي نص في المادة (16) منه على أن (عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال نشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها المعتادة ، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الأول ورئيسي مجلس البرلمان والمجلس الدستوري ... ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات تمكين السلطات الدستورية من القيام بمهامها في اقرب وقت ممكن، ويجتمع البرلمان بقوة القانون ، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية .....)[3] .

(1) د. وجدي ثابت غبريال : السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1988، ص14 .

(2) د. علاء عبد المتعال : مصدر سابق ، ص138 .

(3) تجد المادة أعلاه مصادرها التاريخية في نص المادة (14) من دستور 1814 الفرنسي والمادة (48) من الدستور الألماني لعام 1919 ، فضلا عن ما أكد عليه الجنرال "شارل ديغول" من ضرورة تضمين الدستور نص يمنح رئيس الجمهورية حق اللجوء إلى سلطات استثنائية في ظروف خاصة وذلك منذ خطابه الذي

إن حل الجمعية الوطنية وان كان من السلطات التقديرية الممنوحة لرئيس الدولة بموجب الدستور ، فان هذه السلطة بتقديم النواب أمام الناخبين تجد حدّها في عدم جواز استعمالها أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية طبقاً للمادة (16) من الدستور[1] .

فمهما طالت مدة تطبيق المادة (16) لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية ولأي سبب كان[2].

إن التطبيق الصحيح للمادة (16) مقتضاه إقامة رقابة برلمانية دائمة على سلطات رئيس الدولة الاستثنائية ، من خلال منع حل الجمعية الوطنية أيا كانت الأسباب بل على الرئيس أن يمكنها من الانعقاد إذا كان هناك ما يحول دون ذلك[3]. لذا فان الضمان الأكثر جدية الذي جاء به النص المذكور يتمثل بضرورة انعقاد الجمعية الوطنية وعدم جواز حلها[4].

على أن التساؤل الذي طرح في الفقه الدستوري يتعلق بمدى قدرة رئيس الجمهورية على حل الجمعية الوطنية ثم يلجأ بعد ذلك لإعلان العمل بالمادة (16) من الدستور ؟

ألقاه في مدينة "بايه" عام 1946. ينظر اندريه هوريو : ج 2 ، مصدر سابق ، ص 402 – 403 . على أن هناك في الفقه من يرى أن الأصول التاريخية للمادة المذكورة ترتد – فضلا عن ما سبق – إلى ما كان متاحا للإمبراطور الروماني من سلطات دكتاتورية مؤقتة ومنظمة بصورة دستورية . د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، بغداد ، جامعة بغداد، 2005 ، ص 132 .

(3) B. Chantebout : op. cit , P.444 .
B. Jeanneau : op. cit , P.182 .

(2) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص145 ، 146 .

(3) د. وجدي ثابت غبريال : المصدر السابق ، ص 164 .

(4) د. أندريه هوريو : ج 2 ، المصدر السابق ، ص 404 .

ذهب جانب من الفقه إلى تصور الامتداد التلقائي للوكالة البرلمانية برغم كون البرلمان منحلاً ليتفق ذلك مع رغبة المشرع الدستوري في فرض رقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، حيث لابد أن يصار إلى انعقاد البرلمان المنحل [1] . في حين يذهب جانب آخر من الفقه إلى انه لا يوجد ما يمنع من قيام الرئيس بحل الجمعية الوطنية ثم إعلان العمل بالمادة (16) من الدستور ، لذا كان من الأولى على المشرع الدستوري أن يضمن المادة (16) نصاً يقضي بضرورة اجتماع الجمعية الوطنية وان كانت منحلة [2] .

وقد جاء في الدستور الجزائري لعام 1996 النص في المادة (93) على أن (يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء . تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية . ويجتمع البرلمان فوراً ...).

يلاحظ ابتداء أن نص المادة أعلاه مستقى من نص المادة (16) الفرنسي ، حيث يعد الأخير المصدر التاريخي لدستور الجزائر ولاسيما نص المادة (93) مع اختلافهما من ناحية الشروط الموضوعية والشكلية [3] .

---

(1) أورد هذا الرأي د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص143 .

(2) د. يحيى الجمل : المصدر أعلاه ، ص145-146 .

(3) لقد كانت المادة (16) من دستور فرنسا مصدرا ملهما لعدد من الدول التي ضمنت مضمونها في وثائقها الدستورية وأن حدث هناك اختلاف في شروطها الموضوعية والشكلية عن نظيرتها الفرنسية . د. وجدي ثابت غبريال : المصدر السابق ، ص 14 – 16 .

ووفقاً للدستور الجزائري فان الحالة المنظمة بالنص أعلاه تتمثل بأوضاع اشد خطورة من حالتي الطوارئ والحصار المذكورين في نص المادتين (91-92) من الدستور ، حيث إنها تقرر حينما تكون البلاد مهددة بخطر واضح يستهدف مؤسساتها أو استقلالها أو ترابها فضلاً عن الفروق الملاحظة بينهما من حيث الشروط الشكلية والموضوعية اللازمة لكل منهما[1] .

ويتضح من المادة أعلاه أن البرلمان لا يجوز حلّه خلال هذه المدة ذلك لأنها نصت على وجوب اجتماعه مدة الحالة الاستثنائية لأسباب واضحة تتمثل بضرورة متابعة الأوضاع الصعبة التي تمر بها البلاد في تلك الفترة ، فلا يمكن لأعضائه أن ينصرفوا إلى شؤونهم الخاصة أو إلى شؤون عامة ثانوية والبلاد في أوضاع دقيقة [2] .

وعلى ذلك فلو تم حل البرلمان قبل اللجوء إلى تطبيق المادة (93) فان هذا الحل لن يجدي نفعاً إذا أراد رئيس الجمهورية التخلص من وجود البرلمان أثناء فترة تطبيق هذه المادة ذلك لأن الدستور قد اوجب اجتماع البرلمان ، وجاء النص مطلقاً في ذلك ، وكما هو معروف فان المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقم دليل التقييد [3] ، وحيث لا تقييد في النص فان البرلمان يجتمع بحكم الدستور ولو كان منحلاً .

وقد جاء الدستور المغربي لعام 2011 في الفصل (59) منه لينص على أن (إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية ، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير ، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب ، ورئيس مجلس المستشارين ، ورئيس

---

(1) لتفاصيل أوفى ينظر د. صالح بلحاج : المصدر السابق ، ص211-213 .

(2) المصدر نفسه ، ص213 .

(3) حول قاعدة المطلق ينظر د. عصمت عبد المجيد بكر : أصول تفسير القانون ، ط 2 ، بغداد ، 2009 ، ص 55 .

المحكمة الدستورية ، وتوجيه خطاب للأمة، ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية ، ... لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية ...) .

ابتداءً يلاحظ إن هذا النص مستوحى من نص المادة (16) من دستور فرنسا لعام 1958 على ما بينهما من فروق في شروطهما الموضوعية والشكلية [1] ، وعلى أية حال فان الدستور المغربي قد اشترط بأن لا يحل البرلمان أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية [2] . وهذا يعني عدم قدرة الملك أن يستعمل حقه في حل البرلمان وفق نص الفصل (96) ولا يمكن كذلك لرئيس الحكومة حل مجلس النواب أثناء هذه المدة على وفق الفصل (104) من الدستور، غير أن هذا لا يمنع أياً منهما قيامه بحل البرلمان أو مجلس النواب قبل اللجوء إلى تطبيق نص الفصل (59) أعلاه ، لعدم ورود أي قيد دستوري في هذا الخصوص .

ولذا نرى أن النص الوارد في الدستور الجزائري هو الأفضل في هذا المجال لأنه نص على وجوب اجتماع البرلمان خلال هذه الظروف .

أما بالنسبة للدساتير العراقية للأعوام 1925 ، 2004 ، 2005 فإنها لم تتضمن أي تنظيم دستوري لحالة الأزمات الخاصة كما فعلت الدساتير أنفة الذكر .

(1) وهي الفروق ذاتها المنصوص عليها في دستور 1972 المغربي . ينظر د. سعاد الشرقاوي : معالم النظام السياسي المغربي في ظل دستور 1972 ، مجلة القانون والاقتصاد ، السنة 52 ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، 1982 ، ص21 .

(2) على أن دستور 1972 لم يضع مثل هكذا حد دستوري ، ينظر المكان نفسه ، غير أن دستور 1996 الملغي قد أورد هذا الحد الدستوري .

الفصل الثالث

الحدود اللاحقة على حل البرلمان

إزاء حقيقة تمتع الدستور بأعلوية في الدولة ، فأن ممارسة السلطات التي يؤسسها الدستور لاختصاصاتها تدور وجوداً وعدماً وسعة وضيقاً مع الحدود التي يقيمها الدستور ذاته[1]. حيث يكون من واجب السلطات المؤسَسَة احترام قواعد الدستور والعمل على تطبيقها على النحو الأمثل ، ومن ثم فان أي إجراء يصدر عن إحدى سلطات الدولة بخصوص احد جوانب العلاقات المحكومة بالتنظيم الدستوري ، لا يكون صحيحاً ومنتجاً لأثاره ، إلا إذا جرى وفقاً للحدود الدستورية، من حيث كيفية أدائها أو من حيث الآثار الناتجة عنها ، وإجراء التصرف ضمن الحدود الدستورية إنما يضفي المشروعية عليه[2] ويؤدي إلى ترتيب آثار قانونية سليمة ، في حين أن إجراء ذلك التصرف خارج الحدود الدستورية يسمه بعدم المشروعية الدستورية[3].

لذا فان السلطة التي لها حل البرلمان أن قامت بممارسة اختصاصها هذا وحلت المجلس النيابي فأنها ستلتزم بما يقرره الدستور من حدود سواء أ كانت سابقة أم لاحقة، على صدور قرارها بالحل . ذلك أن المشرع الدستوري عادة ما يحيط موضوع حل البرلمان بمجموعة حدود ، تعد في الوقت نفسه ضمانات تمنع من إساءة استخدامه،

---

(1) ينظر أستاذنا الدكتور رافع خضر شبَّر : الخيانة العظمى ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، 2013، ص46.
R. Gavison : what Belongs in Constitution . Nether lands , 2002 , P.89
www.springer.com

(2) فالمشروعية صفة تطلق على كل ما هو متفق وأحكام القانون بمضمونه الواسع . ينظر : جورج فيدل ، بيار دلفولفيه : القانون الإداري ، ج1 ، ترجمة منصور القاضي ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، 2001، ص370 .

(3) ينظر أستاذنا الدكتور رافع خضر شبّر : انتهاك الدستور ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، 2013 ، ص15، 69.

والتي بدونها يكون للحل آثار لا تحمد عقباها على النظام السياسي والدستوري للدولة[1] .

والحدود اللاحقة لحل البرلمان تارةً ما تتعلق بالجانب الموضوعي لقرار الحل ، وتارةً ثانية تتعلق بجانب اتخاذ بعض الإجراءات اللاحقة للحل ، وتارةً ثالثة تتعلق بجانب وجوب مراعاة مدد زمنية معينة للقيام أو عدم القيام ببعض التصرفات التي يوجبها الدستور بعد حل البرلمان.

وفي ضوء ما هو مقرر في أعلاه ارتأينا أن نبحث هذا الفصل على وفق الخطة الآتية:

المبحث الأول : الحدود الموضوعية والإجرائية اللاحقة على حل البرلمان .

المبحث الثاني : الحدود الزمنية اللاحقة على حل البرلمان .

---

(1) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس ، مصدر سابق ، ص173.

المبحث الأول

الحدود الموضوعية والإجرائية اللاحقة على حل البرلمان

يمتد التنظيم الدستوري لحدود حل البرلمان ليحكم ما يشترط إتباعه من أسباب وإجراءات بعد صدور قرار الحل من السلطة المختصة راسماً بذلك ، أي الدستور ، جملة حدود يتعين عدم تجاوزها وإلا وصم مثل هكذا تصرف مخالفاً بعدم المشروعية الدستورية .

وتتعدد الحدود الموضوعية والإجرائية اللاحقة للحل من دستور لآخر غير أنه يمكن القول أن هذه الحدود لا تخرج عن اثنين هما :

عدم حل البرلمان مرة ثانية للسبب نفسه واستقالة الوزارة بعد صدور قرار الحل.

وعلى ذلك فأن خطة هذا المبحث ستتضمن المطلبين الآتيين :

المطلب الأول : الحد الموضوعي اللاحق على حل البرلمان .

(عدم تكرار الحل للسبب نفسه)

المطلب الثاني : الحد الإجرائي اللاحق على حل البرلمان .

(استقالة الوزارة بعد حل البرلمان)

المطلب الأول

الحد الموضوعي اللاحق على حل البرلمان

(عدم تكرار الحل للسبب نفسه)

تتجه الدساتير إلى النص على عدم جواز تكرار حل المجلس النيابي مرة ثانية للسبب نفسه ، وتعده حداً لاحقاً للحل ، على السلطة المختصة بحل البرلمان الالتزام به، وذلك إيماناً من المشرع الدستوري بأهميته .

لذا سنبحث هذا الحد الموضوعي في الفرعين الآتيين ووفق الخطة المذكورة أدناه:

الفرع الأول : مفهوم ومسوغات عدم تكرار الحل للسبب نفسه كحد لاحق على حل البرلمان .

الفرع الثاني : الاتجاهات الدستورية في عدم تكرار الحل للسبب نفسه كحد لاحق على حل البرلمان .

الفرع الأول:مفهوم ومسوغات عدم تكرار الحل للسبب نفسه كحد لاحق على حل البرلمان

وسنبين عدم تكرار الحل للسبب نفسه في (أولاً) ، ثم نوضح مسوغات عدم تكرار الحل للسبب نفسه في (ثانياً) .

أولاً : مفهوم عدم تكرار الحل للسبب نفسه :

يعرف السبب في نطاق القانون العام بأنه مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تقود إلى التصرف ، فيقوم القرار على أساس قاعدة قانونية وحالة واقعية معينة[1]. فيكون القرار بذلك مستنداً إلى هذين النوعين من الأسباب ، أسباب قانونية

(1) ينظر بهذا المعنى د . عصام البرزنجي : مصدر سابق ، ص229.

يستند إليها في اتخاذ القرار ، والوقائع المحركة لإصداره[1] ، والتي تثير الفكرة لدى السلطة المختصة بإصداره أو قد توجب إصدار قرار الحل[2] ، كما في حالات الحل التلقائي ، فيكون بذلك سبب قرار حل البرلمان تسجيلاً لوقائع الأحداث والمناسبات على نحو تكون منها موضوع الحل[3] .

ويتجلى مفهوم حد عدم تكرار الحل للسبب نفسه أنه إذا تم حل البرلمان من أجل سبب معين فأنه لا يجوز إعادة حل المجلس الجديد للسبب نفسه مرة أخرى . وهذا الحد الدستوري يرتبط به حداً آخراً يتمثل بوجوب أن يكون قرار الحل مسبباً أي مشتملاً على ذكر السبب الذي يتم الحل من أجله[4] .

ويعد حد عدم جواز الحل للسبب ذاته ضروري لمنع التعسف في اللجوء إلى إجراء الحل ذاته ، وضابطاً لاحترام القواعد الدستورية ، ذلك لأن تكرار الحل له دلالة على الرغبة في إضعاف دور المجلس النيابي[5] .

هذا وتتعدد أسباب حل البرلمان تعدداً ملحوظاً ، وهي على اختلافها قد يكون منصوصاً عليها في صلب الوثيقة الدستورية وقد يكون منشؤها التطبيقات السياسية لحياة الدستور[6] .

(1) د . ماهر صالح علاوي : مصدر سابق ، ص338.
(2) ينظر بهذا المعنى د . عصام البرزنجي : المصدر السابق ، ص 230.
(3) هشام عبد الصمد الصالح : مصدر سابق ، ص174.
(4) خالد عباس مسلم : مصدر سابق ، ص232 .
(5) د . بشير علي محمد باز : مصدر سابق ، ص112.
(6) المصدر نفسه ، ص66 .

وقد ذهب الفقه الدستوري مستنداً في ذلك إلى ما تورده النصوص الدستورية تارةً وإلى ما تنتجه التطبيقات السياسية تارةً أخرى إلى تعداد الأسباب التي بتحقق إحداها يصار إلى حل البرلمان وهي كالآتي :

1. قيام نزاع بين البرلمان والوزارة .
2. اختلاف وجهات النظر بين البرلمان والشعب نفسه .
3. ظهور مسألة مهمة يتوقف عليها تغيير جوهري في النظام الانتخابي أو السياسي أو في الالتزامات الدولية .
4. إيجاد لأغلبية برلمانية ثابتة تؤدي إلى استقرار النظام السياسي .
5. دفاع رئيس الدولة عن آرائه التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها بخلاف البرلمان[1].
6. الخلاف بين مجلسي البرلمان إذا كان مؤلفاً من مجلسين .
7. لقرب انتهاء مدة ولاية البرلمان ، ويعد هذا السبب من أكثر أسباب الحل في بريطانيا، غير أنه لا يذكر في قرار الحل ، وإنما تضمن الوزارة قرارها بالحل أسباب أخرى[2].

---

(1) ينظر في تفاصيل ذلك د . علاء عبد المتعال : مصدر سابق ، ص195 وما بعدها . د. محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس ، المصدر السابق ، ص167 ـ 170 . د. سليمان الطماوي : النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص619 ـ 620 . د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : مصدر سابق، ص472 ـ 473. د. السيد صبري : مبادئ القانون ، مصدر سابق ، ص588. أحمد عبد اللطيف إبراهيم : مصدر سابق ، ص307 وما بعدها .

(2) د. جهاد زهير ديب : حق حل البرلمان في النظم الدستورية ، الإسكندرية ، دار الوفاء القانونية ، 2013، ص196 وما بعدها . لقد جرى العمل في بريطانيا على عدم ترك مجلس العموم ينهي مدة ولايته القانونية إلا استثناء ، ينظر : M .EZ. Gordon : op.cit, P.159

غير أن إعمال الحد الدستوري محل البحث ، إنما سينطبق بالتأكيد على تلك الأسباب التي يأخذ بها النظام الدستوري لدولة ما ، والمذكورة في صلب قرار حل البرلمان السابق ، أي بمعنى أنها ستكون الأسباب الظاهرية ، التي ستضمنها السلطة المختصة بالحل صلب قرارها، وهذا لا يمنع هذه السلطة من تضمين قرار الحل لأسباب أخرى غير تلك التي حلت المجلس السابق لأجلها[1] .

وإزاء هذه الحقيقة اتجه جانب من الفقه الدستوري إلى انعدام الفائدة من تحديد الدستور للأسباب التي بتحققها يتم حل البرلمان ، ما خلا حالات الحل التلقائي ، بل والاستحالة في الالتزام بمثل هكذا أسباب من الناحية العملية ، لطالما كان لسلطة الحل ولاسيما التنفيذية منها، اللجوء إلى حل البرلمان عند حدوث أسباب وحالات غير منصوص عليها في الدستور ، فتجعل من تلك المنصوص عليها فيه أسباباً صورية لأخرى حقيقية تمثل السند الواقعي لقرار حل البرلمان[2]. هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فأن المبالغة في حصر حالات الحل قد يهدد التوازن بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية لمصلحة الأولى مما يساعد في بعث هيمنة من نوع جديد تتمثل بهيمنة المجلس النيابي ذاته[3] .

وبرغم ما تقدم من رأي في أعلاه **فإني أرى إن** تحديد أسباب حل البرلمان في صلب الوثيقة الدستورية تبقى له أهميته ، في كونه يعد قيداً على السلطة المختصة بالحل لكي لا تتمادى في اللجوء إلى الحل الذي قد يكون ذلك للسبب ذاته في كل مرة، لذا فأن ما تأتي به الدساتير من حدود في مسألة حل المجلس النيابي، تكون غير

---

(1) ينظر بهذا المعنى خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص234 ، 235.

(2) ينظر د . سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، مصدر سابق ، ص557 . د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني ، مصدر سابق ، ص495 .

(3) أورد هذا الرأي د . أحمد سعيفان : مصدر سابق ، ص507.

ذي فائدة ما لم تكن المؤسسات الدستورية نفسها حريصة على احترام الدستور والعمل بمقتضى نصوصه[1] . ولاشك في أن وضع جزاء يوقع في حالة انتهاك الحدود المنصوص عليها لممارسة الاختصاص بحل البرلمان ، يعد ضماناً جوهرياً يمنع من إساءة استخدام هذا الاختصاص[2] . ولعل من أفضل صور الجزاء تطبيقاً في هذا المجال هو وجود قضاء دستوري متخصص تكون له صلاحية النظر في دستورية قرار الحل من عدمه .

ثانياً : مسوغات عدم تكرار الحل للسبب نفسه :

يجد الحد الدستوري المتعلق بعدم جواز تكرار حل البرلمان للسبب نفسه لمرة ثانية ، مسوغاته الفلسفية في فكرتين أساسيتين ، تظهر أولاهما في عدم تعطيل عمل البرلمان والتأثير في مركزه الدستوري ، أما الثانية فتتمثل في احترام رأي الشعب الذي سبق له أن أبداه . وعلى التفصيل الآتي :

1. عدم تعطيل عمل البرلمان والتأثير في مركزه الدستوري : إن حل البرلمان من أقوى الوسائل الدستورية التي تملكها السلطة التنفيذية في علاقتها بالمجلس النيابي ، غير أن استعمال هذه الوسيلة عادةً ما يكون مصحوباً بقيود تهدف إلى تفادي استعمال الحق هذا بما قد يفضي إلى إيقاف نشاط المجلس ، ومن صور تلك القيود الهادفة إلى تحقيق النتيجة المذكورة ، نجد عدم جواز حل المجلس للسبب نفسه الذي من أجله حل المجلس السابق ، وذلك لتفادي تعطيل سير عمل البرلمان[3] .

---

(1) ينظر بهذا المعنى حسن الحسن : مصدر سابق ، ص315.

(2) د . محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس ، المصدر السابق ، ص130.

(3) د. نزيه رعد : القانون الدستوري العام ، ط2 ، طرابلس ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، 2008 ، ص137، 138.

ومن خلال الحد الدستوري المتعلق بتسبيب قرار الحل ، السابق إيضاحه ، يمكن معرفة ما إذا كانت سلطة الحل قد راعت الحد المتعلق بعدم جواز الحل للأسباب ذاتها للمرة الأولى ، وذلك عند حلها للبرلمان للمرة الثانية ، وبذلك يتم تحاشي الحلول المتتالية التي تؤدي إلى إعاقة أداء المجلس النيابي لوظائفه الدستورية أداءً طبيعياً[1] .

2. احترام الرأي الذي سبق للشعب أن أبداه : قد يصار إلى حل البرلمان للوقوف على رأي الشعب في المسائل ذات الأهمية ، فيكون الحل هنا بمثابة الاستفتاء الشعبي[2]، ذلك لأن الانتخابات التي ستتبع الحل ستمنح هيأة الناخبين الفرصة لإبداء الرأي حول السبب الذي حُلَّ من أجله المجلس النيابي السابق[3] . ومن ثم إذا أيد الشعب نوابه البرلمانيين فأنه يعيدهم مرة أخرى إلى مقاعدهم النيابية ، وبخلاف ذلك فأنه سيقصيهم عنها[4] . وبذلك يقصد من الحل ، بوصفه استفتاء شعبي ، إيجاد علاقة مباشرة ومستمرة بين الشعب وممثليه[5] .

لذا فان عدم تكرار الحل للسبب نفسه الذي حل من اجله المجلس السابق يعد نتيجة منطقية ، وذلك لأن الشعب قد سبق له أن أبدى رأيه بصورة واضحة في الانتخابات التي أعقبت الحل ، ومن ثم فلا مسوغ لحل المجلس الجديد للسبب نفسه وإلا كان ذلك من قبيل تحدي السلطة المختصة بالحل لإرادة الشعب التي سبق له أن عبَّر عنها[6] .

---

(1) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص169.

(2) C . Leclercq : op . cit , P.312 .

(3) M . EZ. Gordon : op . cit , P.158 – 159 .

(4) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2004 ، ص290.

(5) د. السيد صبري : مبادئ القانون ، المصدر السابق ، ص587 .

(6) د. رمزي طه الشاعر : مصدر سابق ، ص536 .

وانطلاقاً من أهمية هذا الحد الدستوري فأن إغفال النص على عدم جواز حل البرلمان للسبب نفسه لمرة ثانية ، بصورة صريحة ، لا يعني ذلك جوازاً دستورياً بالتصرف على خلاف مضمونه[1] ، وذلك لأنه يمثل قاعدة عامة لا يمكن التصرف على خلافها إذا أريد احترام التقاليد الدستورية[2] .

الفرع الثاني:الاتجاهات الدستورية في عدم تكرار الحل للسبب نفسه كحد لاحق على حل البرلمان

تذهب بعض دساتير الدول محل المقارنة إلى الأخذ بالحد القاضي بعدم جواز حل البرلمان للسبب نفسه للمرة الثانية .

فابتداءً يلاحظ أن الاتفاقات الدستورية للنظام الدستوري البريطاني قد استقرت على ضرورة قيام الوزير الأول بذكر أسباب حل مجلس العموم وذلك في الطلب المقدم بالحل إلى الملكية[3] . ومهما تكن نتيجة الانتخابات الجديدة فانه لا يمكن للوزير الأول نفسه أن يتقدم بطلب حل المجلس الجديد حلاً آخراً[4] . وهو إن إن فعل ذلك فان طلبه هذا يجابه بالرفض من الملكية ، حيث أن الوزير الأول سيكون حينذاك قد أساء استخدام سلطته بالحل ، من خلال تقديمه طلب الحل للمرة الثانية على أثر حل المجلس الأول للسبب نفسه ، ذلك أن طلبه والحالة هذه سيكون مخالفاً للاتفاقات الدستورية[5] . غير أن هذه القاعدة الدستورية قد تم انتهاكها في عام 1910 ، حينما تقدمت حكومة السيد "سكويث" بمشروع قانون الميزانية والمتضمن

---

(1) المكان نفسه .

(2) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص566 .

(1) M . Hook , O . Gay : op . cit , P.8 .

(4) أدمار أيسمان : مؤلفه المترجم ، مصدر سابق ، ص85.

(3) J . Alder : op . cit , P.302 – 303 .

إصلاحاً مالياً مهماً ، غير أنه لقي معارضة مجلس اللوردات والقلة المحافظة في مجلس العموم وما كان أمام الوزير الأول سوى أن يتقدم بطلب الحل أو التنازل عن الإصلاح المضمن في مشروع قانون الميزانية ، فاختار حل مجلس العموم واللجوء إلى رأي الشعب لمعرفة توجهاته وهو ما تم في 10/ 1/ 1910، وهو ما تكرر حدوثه بعد ذلك في 10/ 11/ 1910 وللأسباب نفسها السابق ذكرها[1] . وقد أثار انتهاك قاعدة عدم جواز الحل للسبب نفسه نقاشاً في أوساط فقهاء القانون الدستوري فضلاً عن زعماء الأحزاب السياسية . حيث وصفه الفقيه (أيسمان) بأنه حل غير طبيعي حيث تغلبت فيه الضرورة الناتجة عن سير الأمور آنذاك على المبادئ الدستورية ، في حين وصفه الفقيه الانجليزي (دايسي) بأنه سابقة جديدة جاءت بها الحكومة القائمة، آنذاك[2].

وقد اتجه الدستور اليوناني لعام 1975 في المادة (42/ 2) إلى الإشارة إلى عدم جواز حل البرلمان الجديد الذي سيخلف ذلك المنحل ، حيث نصت المادة المذكورة على أن (يحل رئيس الجمهورية البرلمان بناءً على اقتراح مقدم من حكومة تكون قد نالت تصويتاً بالثقة فيها وذلك بهدف تجديد البرلمان لكي يتناول مشكلة ذات أهمية غير اعتيادية بالنسبة للأمة ، ويحظر حل البرلمان الجديد للسبب نفسه) .

وبذلك فأن النص حدد سبب الحل ابتداءً وهو تجديد البرلمان ليتناول بحث مشكلة تعد ذات أهمية غير اعتيادية بالنسبة للأمة . وهذا السبب بحد ذاته ، **كما اعتقد**، يقبل التفسيرات المتعددة لموضوع المشكلة التي سيناقشها البرلمان الجديد وهو ما يعطي السلطة التقديرية لرئيس الدولة عند تقريره الحل بناءً على هذا السبب ، غير أنه

---

(1) د . علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص209 ـ 210 .

(2) لتفاصيل أوفى ينظر أدمار أيسمان : مؤلفه المترجم ، المصدر السابق ، ص98 وما بعدها .

لا يجوز لرئيس الدولة حل المجلس الجديد للسبب الأول القاضي بحل البرلمان لأول مرة.

ومما هو جدير بالملاحظة أن الدستور اليوناني قد نظم موضوع حل البرلمان في أكثر من نص دستوري ولأسباب متعددة منها ما ذكرناه في ما سبق والأخرى كالآتي :

1. عدم القدرة على انتخاب البرلمان لرئيس الجمهورية (م32).
2. عدم القدرة على اختيار رئيس الوزراء وتشكيل الحكومة (م37).
3. عدم الاستقرار الوزاري الناتج عن استقالة أو خسارة حكومتان للتصويت بالثقة داخل البرلمان (م41/ 1).

غير أن الدستور لم يشترط عدم الحل للسبب نفسه سوى ما ذكرته الفقرة (2) من المادة (42) . **وأخال أن** السبب في هذا التنظيم الدستوري إنما مرده إلى طبيعة السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في المواد السابقة ، ذلك لأن الأسباب الواردة في المواد (32، 37، 41/ 1) يتم فيها الحل دون أية سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية على خلاف الحال في ظل حكم المادة (41/ 2) التي تمنح رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اللجوء إلى حل البرلمان لكون سبب الحل غير محدد كما في المواد السابقة ، لذا وضع المشرع الدستوري حداً يتعلق بعدم جواز حل البرلمان الجديد للسبب نفسه .

وقد ذهب الدستور اللبناني لعام 1926 إلى النص في المادة (65) على أن (4... ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى).

وذلك بعد أن بين النص ما هي أسباب الحل والتي حصرها باثنين فقط وهما[1] :

1. امتناع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد اعتيادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر .
2. رد المجلس الموازنة بقصد شل يد الحكومة عن العمل[2] .

وإعمال النص الدستوري يتطلب إيضاح أسباب الحل في قرار الحل نفسه وذلك لإعلام الرأي العام بالأسباب التي دعت بالسلطة التنفيذية إلى حل المجلس ، هذه الأسباب التي يشترط فيها أن تكون على جانب من الأهمية والمعقولية[3] ، ذلك لأن السبب الأول لممارسة الحل يعتريه عدم التحديد ، فالنص يشير إلى (إذا امتنع مجلس

---

(1) لابد من ملاحظة أن الدستور اللبناني أوجد سبباً ثالثاً للحل وهو عند الخلاف على مقترح تعديل الدستور ما بين الحكومة ومجلس النواب الوارد ذكره في المادة (77) كما سبق لنا أن أوضحناه في حينه .

(2) لقد كان الدستور اللبناني ينص على تعداد أسباب الحل على سبيل الحصر في المادة (55) وهي :

1. إذا تمرد المجلس على الاجتماع رغم دعوته مرتين متتاليتين .
2. في حالة رده الميزانية برمتها بقصد شل يد الحكومة .
3. اتخاذ قرارات من شأنها إخراج البلاد على الانتداب وعلى الدستور . غير أن نص المادة عدل في عام 1929 وأصبح كالآتي (يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة ...) . وبذلك لم تعد أسباب الحل محصورة بل مطلقة ومتروكة لتقدير رئيس الجمهورية والحكومة ، مع حذف ضمانة عدم جواز حل المجلس للعلة التي حل من أجلها المجلس السابق . ينظر حسن الحسن : المصدر السابق ، ص313 – 314. وبذلك أصبح النص يعطي حل المجلس للسلطة التنفيذية دون توافر أية أسباب معينة لممارسة هذه السلطة ، ولكن بتعديل الدستور عام 1990 ، أصبح نص المادة (65) كما هو أعلاه من تحديد لأسباب معينة تبرر الحل مع النص على عدم جواز الحل للسبب ذاته الذي حل من أجله المجلس السابق . ويلاحظ أن الأسباب التي كانت تتضمنها المادة (55) قبل تعديلها عام 1929 تشابه إلى حد كبير الأسباب الحالية لحل المجلس . د . محسن خليل : الطائفية ، مصدر سابق ، ص199 ـ 200 .

(3) د. سمير صباغ : الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2000، ص 360 .

النواب لغير أسباب قاهرة ...) فما هي هذه الأسباب غير القاهرة ؟ لم يبينها النص لذا فأن تقديرها سيخضع للسلطة التنفيذية صاحبة الصلاحية بحل المجلس المذكور ، ولذا اتجه النص الدستوري إلى وضع حد يتمثل بعدم جواز ممارسة الحل مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى[1] .

ونص الدستور الأردني لعام 1952 في المادة (74/ 1) على أن (إذا حل مجلس النواب لسبب ما ، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه).

ويلاحظ ابتداءً من مطالعة نصوص الدستور الأردني أن حل مجلس النواب غير مقيد بأسباب قوية[2] . ومع ذلك فان الدستور اشترط عدم حل المجلس مرتين لسبب واحد ، وإعماله يتطلب ابتداءً ذكر سبب حل المجلس الأول كي يتسنى معرفة سبب الحل الثاني هل هو سبب الحل الأول نفسه أم أنه يختلف عنه[3] ، وهو ما يقتضي أن يكون سبب الحل مذكوراً بصورة واضحة في قراره ، غير مبهم أو مجمل أو عام ، وذلك لكي يطلع عليه الرأي العام بصورة جلية، وبخلافه فأن الحد المذكور سيفقد قيمته الدستورية ، وقد يشوب الحل الثاني عوار عدم الدستورية[4] .

وجاء في الدستور الكويتي لعام 1962 نص المادة (107) الذي يشير إلى (... لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى ...) .

أن المشرع الدستوري الكويتي لم يعالج الأسباب التي تؤدي إلى حل مجلس الأمة، حيث لم يحدد المشرع تلك الأسباب التي ينبني عليها حل المجلس وإنما تركها كسلطة تقديرية للسلطة التنفيذية ، فيكون لرئيس الدولة أن يقرر هذه الأسباب بناءً على

(1) د. زهير شكر : مصدر سابق ، ص865 ، د . أحمد سعيفان : المصدر السابق ، ص55 .

(2) د. مصطفى صالح العماوي : مصدر سابق ، ص246 .

(3) أحمد عارف الضلاعين : مصدر سابق ، ص351 ـ 352 .

(4) إبراهيم حمدان حسين علي : مصدر سابق ، ص517 .

معطيات الواقع السياسي[1] . ما خلا ما حدده المشرع الدستوري من سبب لحل مجلس الأمة والوارد في المادة (102) والمتمثل بحالة تقرير مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فيرفع الأمر إلى رئيس الدولة الذي له في هذه الحالة أما أن يعفي رئيس مجلس الوزراء أو أن يحل مجلس الأمة[2] . إن مقارنة أسباب قرار الحل الأول والثاني تكشف عن مدى مراعاة السلطة التنفيذية لهذا الحد وهو ما ينتج من حكمة تسبيب قرار الحل[3] .

ونجد أن دستور اليمن لعام 2001 بعد أن بين في نص المادة (101) أحوال حل مجلس النواب ، السابق ذكرها ، حيث أشار في الفقرة (أ) منها إلى سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ، وأوضح في الفقرة (ب) سلطة رئيس الجمهورية في الحل دون حاجة إلى إجراء الاستفتاء ولكن لأسباب محددة وهي :

1. إذا لم تفض الانتخابات إلى أغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يؤلف الحكومة أو تعذر تشكيل حكومة ائتلاف .
2. إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع أحكام البند 1 من الفقرة ب من المادة ذاتها .
3. إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين .

فنلاحظ أن المادة المذكورة أكدت على أن (إذا حُلَّ المجلس فلا يجوز حله مرة أخرى للسبب نفسه) .

---

(1) سالم ماضي العجمي : النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ـ كلية الحقوق ، 2012 ، ص75.

(2) د. بدر محمد حسن عامر : مصدر سابق ، ص282 .

(3) د. عبد الفتاح حسن : مصدر سابق ، ص390 .

وفي سياق الفقرة (أ) من المادة (101) يشير بعضاً من الفقه إلى أنه لو حدث وحل رئيس الجمهورية مجلس النواب لحدوث خلاف بينه وبين الحكومة ثم عرض الأمر على الاستفتاء وكانت نتيجة الاستفتاء ليست في صالح قرار الحل ، فنتيجة ذلك تكون :

أ. عدم حل مجلس النواب .

ب. عدم إمكانية حل المجلس مرة ثانية للسبب نفسه .

غير أن السلطة التنفيذية لو اصطنعت سبباً آخراً غير سبب الحل الأول الذي لم يؤد إلى حل البرلمان ، فيجوز لها عندئذ أن تصدر قرار الحل وفقاً لسبب آخر وهو المصطنع [1] .

وقد نص الدستور المصري لعام 2012 في المادة (137) على أن (ولا يجوز حل المجلس لذات للسبب الذي حُلَّ من أجله المجلس السابق) .

وبذلك فان قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب لابد أن يتضمن ذكر صريح وواضح للأسباب التي دعت إلى تقريره . **وأرى أن** اشتراط عدم جواز حل المجلس الجديد للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق إنما يتعلق بطبيعة الحال بسلطة رئيس الجمهورية بالحل وفق المادة (137) فقط أما حالة الحل الواردة في المادة (146) ، المذكورة سلفاً ، فلا نعتقد بإمكان تطبيق الحد بصددها ، ذلك أن هذه المادة إنما تتعلق بعدم قدرة المجلس على اختيار رئيس لمجلس الوزراء لتشكيل حكومة والموافقة على برنامجه ، وهذا الحد لا يشمل بحكمه نص المادة المذكورة وذلك للأسباب الآتية :

(1) د. محمد أحمد غوبر : مصدر سابق ، ص197 .

1. أن نص المادة (146) إنما تعالج موضوع غاية في الأهمية من حيث محله والمتمثل باختيار رئيس حكومة والموافقة على برنامجه ، ومن حيث أثره والمتمثل بحالة الفراغ الدستوري الذي قد ينشأ نتيجة عدم القدرة على اختيار رئيس الحكومة والموافقة على برنامجه .
2. اختلاف الإجراءات المتبعة في كلا النصين ، فالحل الوارد في المادة (137) يشترط فيه المشرع الدستوري أن يكون مسبوقاً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء ، وهذه الإجراءات غير مشترطة في الحل المنظم بالمادة (146) .
3. ارتباط سبب الحل مع السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الدولة في إجراء الحل، حيث كلما زادت السلطة التقديرية لرئيس الدولة في الحل كلما ظهرت الحاجة إلى تقييدها لمنع التعسف في استعمالها [1] ، وبالعكس فكلما كانت سلطة رئيس الدولة مقيدة بتوافر أسباب معينة لإجراء الحل انعدمت الفائدة من الحد الدستوري محل البحث .

وهنا تتساءل عن موقف الدساتير العراقية من ذكر عدم جواز الحل للسبب ذاته؟

بالرجوع إلى النصوص الواردة في القانون الأساسي لعام 1925 نجده قد نص في المادة (40/ 2) على (إذا حل المجلس لأمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر).

وبذلك يكون القانون الأساسي قد أوجد ضمانة دستورية لعدم إساءة الملك استخدام سلطته في حل المجلس[2] ، من خلال إلزامه بذكر أسباب الحل ، ولما كان

(1) بهذا المعنى د . علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص114 ، 121 .
(2) د. محمد فؤاد مهنا : مصدر سابق ، ص38 .

القانون الأساسي لم يشر إلى أسباب معينة للحل فأنه يكون بذلك ترك الأمر لتقدير السلطة التنفيذية نفسها والتي كانت تعلن أسباباً صورية لتخفي بها تلك الحقيقية للحل[1] .

أما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 فأنه لم يتضمن أي نص يتعلق بعدم جواز تكرار الحل للسبب ذاته .

وفيما يتعلق بدستور 2005 فهو لم يتضمن كذلك أي نص يخص الحد محل البحث ، بل أن الدستور لم يبين ما هي أسباب حل مجلس النواب ، **وأخال أن** ذلك مرده إلى طبيعة الحل المتبنى في هذا الدستور ، فهو حل ذاتي يستلزم موافقة مجلس النواب نفسه عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه حسب حكم المادة (64) سالفة البيان.

(1) للتفاصيل ينظر د . فائز عزيز أسعد : انحراف النظام ، مصدر سابق ، ص223 وما بعدها .

المطلب الثاني

الحدّ الإجرائي اللاحق على حل البرلمان

(استقالة الوزارة بعد حل البرلمان)

يميل جانب من الدساتير إلى اشتراط أن تستقيل الوزارة التي تم في عهدها حل البرلمان، بوصف ذلك ضماناً دستورياً لسلامة إجراء الحل[1] . وذلك لمسوغات يعتنقها المشرع الدستوري لأهميتها .

وعلى ذلك سنبحث مضمون هذا المطلب في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : مفهوم ومسوغات استقالة الوزارة كحد لاحق على حل البرلمان.

الفرع الثاني : الاتجاهات الدستورية في استقالة الوزارة كحد لاحق على حل البرلمان .

الفرع الأول:مفهوم ومسوغات استقالة الوزارة كحد لاحق على حل البرلمان

وسنوضح مفهوم استقالة الوزارة في (أولا) ومسوغات استقالة الوزارة عقب حل البرلمان في (ثانياً) .

أولاً : مفهوم استقالة الوزارة :

تمارس الوزارة نوعين من الاختصاصات أولاهما اختصاصات ذات صبغة سياسية ، وثانيهما ذات صبغة إدارية ، وحينها توصف بالإدارة[2] .

---

(1) د. رأفت دسوقي : هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2006، ص160 .

(2) للتفاصيل ينظر د إسماعيل إبراهيم البدوي : مصدر سابق ، ص100 وما بعدها ، 311 وما بعدها . وينظر كذلك د. علي محمد بدير وآخران : مصدر سابق ، ص16-17 .

واستقالة العضو الإداري تعني إفصاح العضو الإداري عن رغبته في ترك وظيفته بصورة نهائية . غير أن هذه الاستقالة مشروطة بأن لا تؤدي إلى الإضرار بمصلحة المرفق العام[1] . ذلك لأنه من القواعد المستقرة في القانون العام أن مجرد تقديم طلب الاستقالة لا يترتب عليه انقطاع علاقة العضو الإداري بعمله الوظيفي ، بل عليه أن يستمر في ممارسة اختصاصاته الإدارية حتى قبول الاستقالة ، لأن الأخيرة يمكن أن تؤثر في السير المنتظم لعمل المرفق العام خاصة إذا قدمت في وقت غير مناسب ، لذا فانه يتم التوفيق بين الحق في اعتزال العمل الإداري والمصلحة العامة المتعلقة بالحفاظ على دوام سير المرفق العام بانتظام من خلال إلزام العضو الإداري المستقيل بالاستمرار في عمله حتى قبول استقالته[2].

وفي ضوء ما تقدم فأن أحكام استقالة العضو الإداري بالمفهوم المتقدم إنما تنطبق على استقالة الوزارة كهيأة جماعية بوصف ذلك احد الحدود الإجرائية اللاحقة على حل البرلمان ، ما خلا حالة قبول الاستقالة ، لأنها في نطاق القانون الإداري مسألة لازمة ، أما في نطاق القانون الدستوري ولاسيما في نطاق بحثنا فنعتقد إنها لا تحتاج إلى قبول ، بل لابد من تحققها بحكم الدستور ، ذلك لأن الجهة التي ستقدم إليها الاستقالة لا تتمتع بأية سلطة تقديرية في قبولها من عدمه .

وعلى هدىً مما سبق فأننا يمكن أن نورد تعريف استقالة الوزارة في نطاق بحثنا **بأنها إجراء تقوم به الوزارة ، إذا كان متطلباً في الدستور(*) ، بوصفه حداً لاحقاً لحل البرلمان تطبيقاً منها للمشروعية الدستورية"** .

---

(1) ينظر بهذا المعنى د . شاب توما منصور : القانون الإداري ، ط3 ، جامعة بغداد ، 1978 ، ص362 .

(2) د. محمد قدري حسن : القانون الإداري ، عمان ، إثراء للنشر والتوزيع ، 2009 ، ص264 ، وبالمعنى ذاته د . علي محمد بدير وآخران : المصدر السابق ، ص372 .

(*) ذلك لأن الدستور قد لا يتطلب هذا الإجراء .

على أن تقديم الوزارة لاستقالتها يتعلق به قيداً مهماً يتمثل بعدم جواز امتناع الوزارة عن ممارسة اختصاصاتها الإدارية بمجرد تقديم الاستقالة ، ذلك لأن العرف الدستوري الذي أضحى مبدأ أصيلاً من مبادئ القانون العام ، يقضي بأن يكلفها رئيس الدولة بالبقاء والقيام بتصريف الأعمال الاعتيادية تجنباً لما قد يحدث من حالة فراغ تؤثر في استمرارية عمل المرافق العامة[1].

وحكمة القيد المتقدم تظهر في أن امتناع الوزارة عقب تقديم استقالتها عن ممارسة اختصاصاتها الإدارية يؤدي حتماً إلى ارتباك شديد في سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ومما لا شك فيه أن استمرار سير المرافق العامة هو أولى الواجبات التي يفرضها القانون على الإدارة[2] .

لذا فأن مبدأ استمرارية عمل المرافق العامة يوجب أن تبقى الوزارة في مثل هذه الفرضية لتصرف الأعمال ولو فقدت كيانها الحكومي[3] . وهذه القاعدة أضحت واجبة التطبيق وأن لم ينص عليها الدستور[4] .

ويقصد باختصاصات وزارة تصريف الأعمال ، هي تلك التي تزاولها وزارة اعتزلت شؤون الحكم ، لأي سبب كان ، والتي لا يكون لها أية صفة سياسية ، بل أنها تتعلق بتصريف الأمور الاعتيادية اليومية التي يستلزمها السير الاعتيادي للمرافق العامة وبخلاف ذلك تكون أعمال الوزارة المستقيلة تعدياً منها على اختصاصات

(1) د. يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام ، ج2 ، بيروت ، صادر للمنشورات الحقوقية ، 1998 ، ص130 .

(2) والقيد المذكور في أعلاه أصبح عاماً ينطبق على موظفي الدولة جميعهم مهما كان مركزهم الوظيفي في السلم الإداري . ينظر د . محمد بكر حسن : الوسيط في القانون الإداري ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، 2006 ، ص641 .

(3) د. يوسف سعد الله الخوري : المصدر السابق ، ص130 .

(4) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص272 .

الوزارة الجديدة [1] . إلا إذا استجدت ظروف استثنائية تستوجب اتخاذ تدابير فورية وضرورية لحفظ النظام العام في الدولة ، فيكون لوزارة تصريف الأعمال اتخاذ الإجراءات المناسبة آنذاك [2] .

لذا فأن مجالات أعمال وزارة تصريف الأعمال تضيق وتتسع بحسب الظروف السياسية والاقتصادية القائمة في المجتمع ، كما يشير إلى ذلك الدكتور أدمون رباط ، وذلك صوناً لمصلحة الدولة العليا[3] .

على أن بعض الدساتير وأن تشترط على الوزارة تقديم استقالتها بعد حل البرلمان ، فأني أرى ضرورة أن تتقيد هذه الاستقالة بالضوابط الآتية[4] :

1. أن تكون الاستقالة مقدمة بصورة تحريرية إلى الجهة المختصة والتي هي في مجال بحثنا عادة ما تتمثل برئيس الدولة والذي سيكلفها بتصريف الأمور التي يقتضيها السير الاعتيادي للمرافق العامة . ولعل الحكمة من اشتراط الكتابة في الاستقالة تتمثل بإثبات هذه الواقعة المادية[5] . وبذلك تكون الاستقالة بوصفها تصرفاً دستورياً ، مبنية على عنصر مادي السابق ذكره ، وعنصر قانوني والمتمثل بالنص الدستوري الذي سبق وان حل البرلمان بموجبه .

---

(1) د. محسن خليل : القضاء الإداري ، مصدر سابق ، ص521 ، وبالمعنى ذاته أحمد عبد اللطيف إبراهيم: المصدر السابق ، ص115 .

(2) ينظر د. يوسف سعد الله الخوري : المصدر السابق ، ص132 ، 133 .

(3) أورد هذا الرأي عباس الصباغ : مجلس النواب يستطيع التشريع في ظل حكومة مستقيلة ، مقالة منشورة على موقع http://batrountoday.com

(4) ذلك لأن الدساتير قد تأتي خلواً ، كما يشير إلى ذلك الدكتور ادمون رباط ، من تنظيم استقالة الوزارة والشكل الذي يقتضي أن تتخذه . ينظر المصدر نفسه .

(5) د. محمد قدري حسن : المصدر السابق ، ص264 .

2. وضوح المبنى في الدلالة على المعنى ، فالاستقالة وأن كان لا يشترط فيها أن تتم بعبارات أو ألفاظ معينة ، غير أنها يجب أن تتضمن عبارات واضحة الدلالة ، لا لبس فيها ولا غموض تفيد معنى الاستقالة[1] .

3. أن تكون الاستقالة موقعة من الوزارة برمتها ، لكي تكون معبرة عن إرادة أعضائها أي عن إرادة الشخص المعنوي القانوني[2] .

ثانياً : مسوغات استقالة الوزارة عقب حل البرلمان :

يبرر الفقه الدستوري الحد الإجرائي اللاحق لحل البرلمان والمتمثل باستقالة الوزارة ، بالرغبة المتولدة لدى المشرع الدستوري في توفير الجو المناسب لنزاهة لعملية الانتخابية التي ستتم بعد حل البرلمان ، وبإيجاد وسيلة دستورية تدفع باتجاه التروي والتدبر قبل اللجوء إلى الحل ، وإلى الرغبة في تجديد الثقة في الوزارة الجديدة من البرلمان الجديد . وذلك على وفق التفاصيل الآتية :

1. أن الحد الدستوري المتعلق باستقالة الوزارة بعد حل البرلمان إنما يواجه حالة تدخل الوزارة التي تم في عهد ولايتها الحل ، في الانتخابات النيابية الجديدة للعمل على إنجاح مرشحي البرلمان المنحل ، أي النواب السابقين ، الذين يتبنون وجهة نظرها أو وجهة نظر رئيس الدولة إذا كان الحل قد تم وفقاً لإرادته[3] .

---

(1) ينظر بهذا المعنى د . أنور أحمد رسلان : وجيز القانون الإداري ، القاهرة ، مطابع الطوبجي ، 1999، ص654 .

(2) ذلك لأن عدم التوقيع على العمل القانوني ممن صدر عنه ، ينفي عن هذا العمل صفته القانونية ، لعدم توافر ركن الإرادة فيه . د . سامي جمال الدين : مصدر سابق ، ص221 .

(3) د. حازم صادق : مصدر سابق ، ص783 .

وبذلك فأن إعمال هذا الحد الدستوري يقتضي تشكيل حكومة جديدة محايدة تشرف على الانتخابات لضمان عدم تدخل نظيرتها المستقيلة في الانتخابات النيابية الجديدة لاختيار أعضاء المجلس الجديد[1] .

2. أن استقالة الوزارة التي وقعت مرسوم الحل كحد دستوري من شأنه أن يحثها على التريث والتفكير قبل إجراء الحل ، فلا تقدم عليه إلا لأقوى الأسباب والدوافع التي تبرره لأنها ستستقيل على أثره[2] . حيث أن ربط الدستور حل البرلمان باستقالة الوزارة سيؤدي إلى الإقلال من فرص استخدام حق الحل من لدن السلطة التنفيذية[3]. وهذا بدوره سيكون له أثر ملحوظ على مدى استمرارية المجالس النيابية في نيابتها مما يخلق نوعاً من التوازن الحقيقي بين هاتين السلطتين[4] . وبذلك يكون لهذا القيد الدستوري أهميته في الحد من إساءة السلطة التقديرية الممنوحة للوزارة في حل البرلمان ، منظوراً إلى المكانة التي أصبحت فيها في معظم دول العالم ، إذ الملاحظ أن دور هذه السلطة قد برز إلى الصدارة في حين تضاءل دور البرلمان[5] .

(1) خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص238 ، علماً أن هناك في الفقه الدستوري من يرى بأن التسويغ الفقهي السابق وأن جاء لاعتبارات نبيلة فأنه يشير بطريق غير مباشر إلى محنة الديمقراطية النيابية في الدول حديثة العهد بها ، ذلك لأنه في الدول المؤمنة بالحكم الدستوري السليم فأن الوزارة لا تتدخل في الانتخابات لتزوير إرادة الناخبين بصورة ملحوظة ، بل هي تقوم بالحل وتجري الانتخابات بنفسها وأن أدى الحال إلى فقدانها للدعم الشعبي في هذه الانتخابات . ينظر د . سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص567 .

(2) د. جهاد زهير ديب : المصدر السابق ، ص246 .

(3) خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص239 .

(4) د. جهاد زهير ديب : المصدر السابق ، ص246 ـ 247.

(5) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص156 .

3. يقوم النظام النيابي على فلسفة أن النواب هم ممثلو الشعب في التعبير عن إرادته ، لذا فلا بد للوزارة من الحصول على ثقة البرلمان ليتسنى لها القيام بوظائفها الدستورية[1].

هذه الثقة التي هي في الوقت عينه ثقة الشعب بهذه الوزارة بوصف النواب معبرين عنها ، لذا نجد أن استقالة الوزارة عقب حل البرلمان تعني أن الثقة التي منحها ممثلو الشعب لهذه الوزارة أصبحت موضع شك ، لاسيما إذا كان سبب الحل هو خلاف بين الوزارة والبرلمان حول مسألة ما، لذا يصار إلى اعتبار الحكومة ، حكومة تصريف الأعمال الاعتيادية التي يحتاجها السير المنتظم للمرافق العامة بانتظار ما سيقوله الشعب من رأي في الانتخابات المزمع إجراؤها ومن ثم تأييده لأي من الوجهتين ، الوزارة أم البرلمان ، وفي ضوء ذلك يصار إلى تشكيل حكومة جديدة تعمل على الحصول على ثقة البرلمان الجديد[2] .

الفرع الثاني:الاتجاهات الدستورية في استقالة الوزارة كحد لاحق على حل البرلمان

لقد اتجهت بعض الأنظمة الدستورية إلى تبني الحد المتعلق باستقالة الوزارة بعد حل البرلمان ، وتضمين ذلك وثائقها الدستورية وأن اختلفت طريقة ذلك . ففي حين نجد أن بعض الدساتير تشترط استقالة الوزارة بعد صدور قرار الحل مباشرة نجد إن دساتير أخرى تشترط تحقق الاستقالة بعد إجراء الانتخابات الجديدة واجتماع البرلمان الجديد وهو ما سنوضحه في الآتي :

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط ، المصدر السابق ، ص213 ، 289 ـ 290 .
J. Alder : op. cit , *P*.78

(2) ينظر بهذا المعنى د . سمير صباغ : المصدر السابق ، ص376 ـ 377 .

الاتجاه الأول : استقالة الوزارة مباشرة عقب حل البرلمان [1] : ونجد من الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور التركي لعام 1982 الذي نظم الحد المتعلق باستقالة الوزارة عقب حل البرلمان بطريقة متميزة ، حيث نجد أنه قد نظم استقالة الوزارة كهيأة جماعية ، ثم بين كذلك استقالة وزراء محددين وذلك في المادة (114) في شقها الثاني التي يجري نصها على أن (في حالة اتخاذ قرار بإجراء انتخابات جديدة بموجب المادة 116 [2] يستقيل مجلس الوزراء ويعين رئيس الجمهورية رئيساً للوزراء لكي يقوم بتشكيل مجلس وزراء مؤقت ، ويتكون مجلس الوزراء المؤقت من أعضاء المجموعات الحزبية بالتناسب مع عضويتهم البرلمانية باستثناء وزراء العدل والشؤون الداخلية والاتصالات الذين يكونون أشخاصاً مستقلين معينين من داخل الجمعية

---

(1) يذهب رأي في الفقه الدستوري إلى إن الدستور الفرنسي لعام 1958 اوجب على الحكومة الاستقالة فور انتهاء الانتخابات العامة . د. مريد احمد عبد الرحمن حسن : مصدر سابق ، ص249 . غير إننا بمطالعة نصوص الدستور المذكور لا نجد فيه أي نص يشير إلى وجوب استقالة الوزارة عقب إجراء الانتخابات الجديدة لا صراحة ولا ضمناً لذا فان هذا الرأي لا سبيل إلى قبوله . فالوزارة لن تستقيل إلا إذا جاءت نتيجة الانتخابات بأغلبية برلمانية معارضة لسياسة الحكومة القائمة آنذاك كما حدث في انتخابات عام 1986، وهذا يعد نوع من التكنيك السياسي ليس إلا . ينظر د. سعاد الشرقاوي : نتائج الانتخابات الفرنسية ومصير الجمهورية الخامسة ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 28 ، العدد 2 ، القاهرة ، 1986 ، ص7 .

(2) التي تنص على (في الحالات التي لا يحصل فيها مجلس الوزراء على تصويت بالثقة بموجب المادة 110 أو في الحالات التي يكون مرغماً فيها على الاستقالة نتيجة لتصويت بعدم الثقة فيه بموجب المادة 99 أو المادة 111 ، إذا لم يتسن تشكيل مجلس وزراء جديد في غضون خمسة وأربعين يوماً أو إذا لم يحصل مجلس الوزراء الجديد على تصويت بالثقة فيه ، يجوز لرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الجمعية الوطنية الكبرى التركية ، أن يدعو إلى إجراء انتخابات جديدة . وإذا لم يتسن تشكيل مجلس وزراء جديد في غضون خمسة وأربعين يوماً من استقالة رئيس الوزراء بدون صدور تصويت بعدم الثقة أو أيضاً في غضون خمسة وأربعين يوماً من إجراء انتخابات مكتب رئيس الجمعية الوطنية الكبرى المنتخبة حديثاً ، يجوز لرئيس الجمهورية أيضاً ، بالتشاور مع رئيس الجمعية الوطنية الكبرى التركية ، أن يدعو إلى إجراء انتخابات جديدة . وينشر قرار الدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة في الجريدة الرسمية وتجرى الانتخابات بعد ذلك) .

الوطنية الكبرى أو من خارجها ... ويتم تشكيل مجلس الوزراء المؤقت في غضون خمسة أيام من نشر قرار إجراء انتخابات جديدة في الجريدة الرسمية. ولا يكون مجلس الوزراء المؤقت خاضعاً لتصويت الثقة . ويبقى مجلس الوزراء المؤقت طيلة مدة الانتخابات وإلى أن تنعقد الجمعية الجديدة) .

ويتضح لنا من النص جملة ملاحظات نوردها في أدناه :

1. أن حالة حل البرلمان وفق المادة (116) المتقدم ذكرها هي الحالة الوحيدة التي يتبعها استقالة مجلس الوزراء بصورة جماعية وهو ما يفهم من صياغة المادة (114) ذاتها.
2. لم يتبن المشرع الدستوري فكرة الوزارة المستقيلة ، أي تلك التي تستقيل بعد حل البرلمان وتبقى في مركزها لتصريف الأعمال اليومية ، بل هو أوجب استقالة مجلس الوزراء وتشكيل آخر مؤقت يمارس اختصاصاته الدستورية لحين تشكيل آخر في ضوء الانتخابات التي ستجرى بعد ذلك .
3. تشكيل مجلس الوزراء المؤقت إنما يتم من الأعضاء البرلمانيين المنتمين إلى الأحزاب الممثلة في البرلمان ، وبذلك سيراعى مبدأ التوازنات السياسية بين الأحزاب البرلمانية وهو ما يتضح من عبارة "بالتناسب مع عضويتهم البرلمانية" ، غير أن المشرع قد استثنى من مبدأ العضوية الحزبية ثلاثة وزراء على أن يكون تعيينهم خاضعاً لمبدأ التوازنات السياسية ، حيث بين بأن وزراء العدل والشؤون الخارجية والاتصالات لابد أن يكونوا مستقلين من داخل البرلمان أو من خارجه . ويبدو أن المشرع الدستوري قد راعى الاعتبارات الحزبية واعتبارات نزاهة العملية الانتخابية حينما اشترط في عضوية مجلس الوزراء المؤقت ما تقدم ذكره .

4. اتجه الدستور إلى الأخذ بتحديد مواعيد زمنية لازمة يتم خلالها تشكيل مجلس الوزراء المؤقت وحسناً فعل بذلك .

5. أبان الدستور حقيقة لاشك فيها ولا غموض حينما اشترط بأن لا يكون مجلس الوزراء المؤقت خاضعاً لتصويت الثقة ، وذلك لانعدام الوجود القانوني للبرلمان ، لذا فلا يمكن له أن يمنح أو لا يمنح الثقة لمجلس الوزراء المؤقت .

6. تنتهي الولاية الدستورية لمجلس الوزراء المؤقت بمجرد انعقاد الجلسة الأولى للبرلمان الجديد ، وهو ما يتضح من منطوق المادة (114) المتقدم ذكرها .

هذا وقد نظم الدستور التركي حالة استقالة بعض الوزراء عند حل الجمعية الوطنية الكبرى في الأحوال الأخرى التي لا تندرج ضمن حالات الحل المذكورة في المادة (116) ، حيث نصت المادة (114) في شقها الأول على أن (في حالة اتخاذ قرار بإجراء انتخابات جديدة قبل انتهاء المدة الانتخابية يعين رئيس الوزراء في هذه الوزارات ، العدل والشؤون الداخلية والاتصالات ، في غضون خمسة أيام من صدور هذا القرار أشخاصا مستقلين من داخل الجمعية الوطنية الكبرى أو من خارجها).

ويتضح لنا من النص الدستوري الأمور الآتية :

1. لقد عبر المشرع عن الحل بعبارة "إجراء انتخابات جديدة قبل انتهاء المدة الانتخابية".

2. إن استقالة الوزراء الذين يشغلون الوزارات المذكورة في النص هي الحد الدستوري الطبيعي الذي يشمل حالات الحل جميعها عدا تلك المذكورة سلفاً.

3. لابد من تعيين وزراء بدلاء عن المنوه عنهم أعلاه في غضون مدة زمنية محددة وهي خمسة أيام من صدور قرار الحل .

4. لقد غلّب المشرع الدستوري اعتبارات نزاهة العملية الانتخابية وضرورة حيادية السلطة التنفيذية خلال فترة الانتخابات حينما اشترط أن يكون الوزراء البدلاء مستقلين سواء أ كانوا من داخل الجمعية الوطنية أم من خارجها .

وقد نظم الدستور الأردني لعام 1952 حالة استقالة الحكومة التي تم في عهدها الحل وكذلك استقالة الوزير الذي يروم الترشيح للانتخابات الجديدة التي ستجرى على أثر الحل . حيث نصت المادة (74) على أن (الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل خلال أسبوع من تاريخ الحل ، ولا يجوز تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة التي تليها).

ويثير النص المتقدم الملاحظات الآتية :

1. موضوع استقالة الوزارة عقب الحل ليس بالجديد ، بل طبقه النظام الدستوري الأردني بعد تعديل الدستور عام 1954 غير أنه الغي عام 1958 حينما ألغيت الفقرة الثانية من المادة (74) التي كانت تنظمه[1] .

2. لقد حدد الدستور ميعاداً زمنياً لتتقدم الوزارة خلاله باستقالتها وهو أسبوع من تاريخ الحل ، أي من تاريخ إعلان الإرادة الملكية الصادرة بالحل[2] .

([1]) د. عادل الحياري : مصدر سابق ، ص760 هامش رقم (1) . وكانت المادة (74) تنص على أن (2- الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل من الحكم خلال أسبوع من تاريخ الحل على أن تجري الانتخابات النيابية حكومة انتقالية لا يجوز لأي وزير فيها أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات) . وقد دخل تعديل عام 1954 حيز النفاذ في 1/ 11/ 1955 . وذلك لأن الهدف من عدم إنفاذ التعديل عام 1954 يتمثل بالرغبة المبيتة لرئيس الوزراء آنذاك بحل مجلس النواب قبل دخول هذا التعديل حيز التنفيذ ، وهو ما حصل بالفعل في 22/ 6/ 1954 . ينظر إبراهيم حمدان حسين علي : المصدر السابق، ص511 .

([2]) ذلك لأنه يشترط الإعلان عن الإرادة الملكية القاضية بالحل ، وبخلاف الإعلان لا يمكن الاحتجاج بها أمام أية جهة كانت إلا من تاريخ إعلانها بتلاوتها أمام المجلس ونشرها في الجريدة الرسمية . ينظر المصدر نفسه ، ص516 .

3. أن نص المادة (74) يتعارض مع فكرة تشكيل حكومة برلمانية في الأردن ذلك لأنها تحظر على رئيس الوزراء الذي تم في عهد ولايته الحل تشكيل الحكومة الجديدة ، وهذا يعني أن الحزب السياسي الحاكم سيضطر إلى تغيير شخص رئيسه في كل انتخابات برلمانية ، وهو ما لا يستقيم وقواعد الحكومة البرلمانية ، ذلك أن شخصية رئيس الحزب السياسي هي محل اعتبار للحزب وللناخب أيضاً ، لأن رئيس الحزب يمثل الاتجاه الأيديولوجي الذي سيصوت له الناخبون ، كما هو الحال في النظام الدستوري البريطاني حيث بقي فيها بعض رؤساء الوزارات لمدد زمنية طويلة مستندين في ذلك إلى الإرادة الشعبية التي جاءت بهم إلى هذا المنصب السياسي ، من دون أن تفرض الاتفاقات الدستورية على الأحزاب السياسية تغيير شخصية الرئيس بعد كل انتخابات تشريعية جديدة[1] .

ثم جاءت الفقرة (3) من المادة (74) لتنص على أن (على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل ستين يوماً على الأقل من تاريخ الانتخابات).

وبذلك يكون الدستور الأردني قد واجه حالة الوزير الذي يروم خوض الانتخابات فأوجب عليه الاستقالة لضمان عدم تأثيره على سير العملية الانتخابية[2]، وكذلك لكي يكون المرشحين للانتخابات جميعهم على قدم المساواة من حيث المراكز القانونية التي يتواجدون فيها[3] .

على أن نص المادة المتقدم إنما يثير مجموعة من التساؤلات وكالآتي :

---

(1) ينظر د. ليث نصراوين : تطبيق الحكومات البرلمانية في الأردن بحاجة إلى تعديل الدستور ، مقالة منشورة على الموقع : www.Lawjo.not

(2) د. جهاد زهير ديب : المصدر السابق ، ص246.

(3) أحمد عارف الضلاعين : المصدر السابق ، ص354 ـ 355 .

1. من سيعين وزيراً في الحكومة خلال فترة الستين يوماً التالية لاستقالة الوزير ؟

2. من سيقبل التعيين في المنصب الوزاري لفترة مؤقتة وهو يعلم سلفاً أنه لن يستطيع الترشيح للانتخابات النيابية الجديدة ؟

أن الخلل الذي سيحدثه النص الدستوري المذكور يكمن في أنه سيقسم أعضاء الحزب السياسي إلى فئتين فئة يسمح لها بالترشيح للانتخابات أما لعدم وجودها أصلا في التشكيلة الوزارية أو لوجودها ولكنها قدمت استقالتها قبل ستين يوماً من الانتخابات . وفئة ثانية من أعضاء الحزب السياسي الذين يحظر عليهم الترشيح للانتخابات للسبب الذي أوضحه الدستور[1].

غير أن الدستور الأردني لم يبين ما هو المركز الدستوري للحكومة بعد أن تقدم استقالتها خلال مدة الأسبوع من تاريخ الحل ، هل ستكون حكومة تصريف أعمال ؟ أم ستؤلف حكومة جديدة من قبل الملك لتجري الانتخابات ؟

اعتقد أن المسألة لا تخرج عن احد الفرضيين الآتيين :

الفرض الأول : تأليف حكومة جديدة ، وهو ما ذهب إليه رأي في الفقه الأردني الذي أشار بأن الظاهر إن نية المشرع الدستوري قد اتجهت إلى السماح بتأليف حكومة انتقالية خلال هذه الفترة وهذه الحكومة لن تكون برلمانية لغياب مجلس النواب ذاته[2] . ويبدو إن هذا الرأي يستند إلى ما كان مطبقاً في الأردن منذ عام 1955 حتى عام 1958 .

(1) د. ليث نصراوين : المصدر السابق .

(2) المصدر نفسه .

الفرض الثاني : استقالة الوزارة تطبيقاً لحكم الدستور مع بقائها في منصبها لتصريف الأعمال الاعتيادية وذلك بناءً على تكليف الملك . وهو ما نرجحه إزاء سكوت الدستور عن تنظيم ذلك استناداً للأسباب الآتية :

1. لو أراد الدستور تبني وجهة نظر الفرض الأول لنص على ذلك صراحةً في صلبه كما فعل في عام 1954 .
2. مركز الوزارة الدستوري كوزارة تصريف أعمال يعد من المبادئ القانونية العامة التي لا تحتاج إلى النص عليها في الدستور ومن ثم يمكن الأخذ بها ما لم يوجد أي نص دستوري يتعارض معها .

الاتجاه الثاني : استقالة الوزارة بعد إجراء الانتخابات الجديدة : ولعل من الأنظمة الدستورية التي ضمنت هذا الاتجاه في نصوصها نجد أن النظام الدستوري البريطاني لا يشترط أن يتقدم الوزير الأول باستقالة وزارته بعد حل مجلس العموم ، ولكن مثل هكذا استقالة تصبح ضرورية إذا هُزم حزب الوزارة في الانتخابات العامة التي ستجرى بعيد حل مجلس العموم ، وهو ما نظمه قانون البرلمان The parliament Act لعام 1911 في القسم السابع منه[1] .

حيث يتوجب على الوزير الأول تقديم استقالته في الفرضية المتقدمة مباشرة وأن لم يجتمع البرلمان الجديد بعد ، ويكون على الملكية والحالة هذه أن تجد وزير أول آخر قادر على تأليف حكومة طوارئ وأن لم تكن ذات أغلبية حزبية ، وهي عادة ما تكلف زعيم المعارضة بتشكيلها ، الذي يوافق بدوره على هذا التكليف في الغالب ، غير أنه قد يفضل في أحوال أخرى وبصورة استثنائية نصيحة الملكية بتشكيل حكومة

(3) J . Alder : op . cit , P.223 .

ائتلافية بقيادة شخص آخر وهو ما عمد إليه السيد "بلدوين" في عام 1931 [1] .

وعلى ذلك فان الوزارة البريطانية لا تستقيل عقب حل البرلمان وإنما هي تتمتع باختصاصاتها الكاملة ، وبذلك فلا وجود لوزارة تصريف الأعمال في المملكة المتحدة، غير انه في بعض الأحيان قد يصار إلى تشكيل حكومة مؤقتة في حال استقالة الوزارة وتقديمها توصية بحل البرلمان فيأتي الحل على يد الحكومة المؤقتة التي تشرف على الانتخابات في الوقت ذاته ، وهذه الحكومة تملك في الواقع اختصاصات كاملة أثناء فترة حل البرلمان غير انه يقع عليها التزام أدبي ، بوصفها حكومة مؤقتة ، بعدم التدخل في الشؤون السياسية ذات الأهمية [2] .

ويذهب القانون الأساسي الألماني لعام 1949 إلى النص في المادة (69/ 2) على أن (تنتهي مدة إشغال المستشار أو أي وزير اتحادي لمنصبه ، على أي حال، بمجرد اجتماع مجلس النواب الجديد ...) .

ويلاحظ على النص المذكور أنه قرن ضرورة استقالة الحكومة الاتحادية [3] ، بمجرد اجتماع مجلس النواب الجديد وأياً كانت طريقة انتهاء مدة ولاية المجلس الجديد سواء أ كانت نهاية طبيعية بإكمال المدة المحددة له دستورياً أم نهاية مبتسرة عن طريق حله [4] . ثم بين القانون الأساسي أن على الحكومة الاتحادية الاستمرار في تأدية

---

(1)S . A . de Smith : op . cit , P.156 –158

(2) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص341 ، 345 .

(3) تنص المادة (62) من القانون الأساسي على أن (تتألف الحكومة الاتحادية من المستشار الاتحادي والوزراء الاتحاديين) . على أن للمستشار الاتحادي مكانة بارزة ومستقلة حيث يتمتع بمكانة أسمى من الوزراء الاتحاديين لذا يسمى النظام الألماني بنظام ديمقراطية المستشار للمكانة الهامة للأخير . في تفاصيل ذلك ينظر د . نزيه رعد : المصدر السابق ، ص261 ـ 262 ، د . محمد طي : مصدر سابق ، ص321 ـ 322 .

(4) تنص المادة (39) من القانون الأساسي على أن (ينتخب المجلس النيابي الاتحادي لمدة أربع سنوات مع مراعاة المحددات اللاحقة) ومن مصاديق هذه المحددات حل المجلس قبل إكمال مدته الدستورية .

مهامها حتى يتم تشكيل حكومة جديدة وذلك بناء على تكليف من رئيس الدولة ، وهو ما يوضحه نص الفقرة (3) من المادة ذاتها التي نصت على أن (بناءً على طلب رئيس الجمهورية يتوجب على المستشار أن يستمر في القيام بمهامه وبناءً على طلب المستشار أو رئيس الجمهورية يتوجب كذلك على أي وزير اتحادي أن يستمر في مزاولة مهامه لحين تسمية بديل له) . وعلى ذلك فان القانون الأساسي يمنح الحكومة الاتحادية اختصاصاتها الكاملة في فترة حل مجلس النواب الاتحادي ، متأثراً بذلك بما استقر عليه الواقع العملي في المملكة المتحدة البريطانية [1] .

وقد ذهب الدستور اللبناني لعام 1926 إلى النص في المادة (69) على أن (تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات الآتية : أ ... ب ... هـ ـ عند بدء ولاية مجلس النواب) .

ويلاحظ على النص المتقدم ابتداءً أنه لم يوجب أن تكون الاستقالة متحققة مباشرة بعد حل مجلس النواب وإنما أرجأها إلى ما بعد الانتخابات النيابية التي ستجرى عقب الحل .

واعتبار الحكومة مستقيلة عند بدء ولاية المجلس النيابي هو أمر طبيعي في النظم البرلمانية، ذلك لأن الحكومة يجب أن تستند في حكمها على ثقة المجلس [2] ، وبنهاية ولاية المجلس تنتهي الثقة بهذه الحكومة القائمة ، ليتسنى تشكيل حكومة جديدة ترتكز إلى ثقة المجلس الجديد [3] .

---

(1) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص339 .

(2) د. زهير شكر : المصدر السابق ، ص850 .

(3) وإلى هذه الحقيقة أشارت المادة (69/ 3) بالنص على أن (عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة) .

هذا وقد ساوى الدستور في المادة (64) بين الأعمال التي تؤديها الوزارة منذ تأليفها حتى نيلها ثقة المجلس وبين الأعمال التي تؤديها الوزارة بعد استقالتها أو عدها مستقيلة[1]، وذلك في نص المادة (64/ 2) التي أوضحت بأن (ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال).

وعلى ذلك فأن الحكومة بعد عدها مستقيلة فأنها تتحول طبيعتها إلى حكومة تصريف أعمال بالمعنى الضيق ، وقد تسنى للقضاء الإداري اللبناني ممثلاً بمجلس شورى الدولة ، بيان طبيعة هذه الأعمال ، حيث قرر أنها تلك التي (تنحصر مبدئياً في الأعمال الإدارية ، وهي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها) ، أما (التي ترمي إلى أحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية) . فلا يجوز للحكومة المستقيلة القيام بها ما لم يكن ثمة ظروف استثنائية تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية فورية وضرورية لحفظ النظام العام وأمن الدولة الخارجي[2] .

على أن الاستقالة الحكمية للوزارة في الحالة المتقدمة تحتاج وفقاً للدستور اللبناني إلى قبولها من رئيس الجمهورية بمرسوم جمهوري يصدره منفرداً لهذا الغرض[3] ، وهو ما نصت عليه المادة (53/ 5) بالقول بأن رئيس الجمهورية (يصدر منفرداً مراسيم بقبول استقالة الوزارة أو اعتبارها مستقيلة) .

(1) د. محسن خليل : الطائفية ، المصدر السابق ، ص431.

(2) للتفاصيل ينظر د . زهير شكر : المصدر السابق ، ص852 ـ 854 . د . يوسف سعد الله الخوري : المصدر السابق ، ص131 ـ 132 .

(3) د. محسن خليل : الطائفية ، المصدر السابق ، ص429.

وقد تضمن الدستور الكويتي لعام 1962 الحد الدستوري المتعلق باستقالة الوزارة عقب حلها لمجلس الأمة ، وأن لم يكن ذلك بصورة صريحة ، بل هو يفهم من خلال سياق نص المادة (57)[1] ، التي تنص على أن (يعاد تشكيل الوزارة ... عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة) .

وعلى ذلك فأنه يجب على الوزارة أن تقدم استقالتها عند نهاية الفصل التشريعي أي عقب الانتخابات الجديدة لمجلس الأمة ، حيث يصار إلى استقالة الوزارة رئيساً وأعضاءً وتشكيل أخرى جديدة من لدن الأمير[2] .

ولعل التساؤل الذي يطرح يتعلق بالمركز الدستوري للوزارة عقب تقديم استقالتها وحتى تشكيل أخرى جديدة ؟

لقد ميز الدستور الكويتي في هذا الصدد بين المركز الدستوري للحكومة بعد حل مجلس الأمة وبين مركزها بعد تقديم استقالتها وفقاً للنص المتقدم . حيث تعد الحكومة في الحالة الأولى متمتعة باختصاصاتها كاملة لانتفاء النص على كونها حكومة مستقيلة أو حكومة تصريف أعمال ، أما في الحالة الثانية فتعد حكومة تصريف أعمال وفقاً لحكم المادة (103) من الدستور التي تنص على أن (إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب استمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه). وبما أن عبارة (لأي سبب من الأسباب) تتسع لأي حالة من حالات التخلي عن المنصب ، فتكون بذلك الحكومة والحالة هذه حكومة

(1) سالم ماضي العجمي : المصدر السابق ، ص77.

(2) ذلك أن تشكيل الوزارة في النظام الدستوري الكويتي إنما يتم بمعرفة الأمير . د . أحمد أحمد الموافي : مبادئ القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص186- 187.

تصريف الأعمال التي تفرضها حالة الاستعجال أو طبيعة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة[1] .

وجاء في المادة (142) من الدستور اليمني لعام 2001 النص على أن (... أو تم إجراء انتخابات عامة لمجلس النواب ، وجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.).

يتضح من النص أن الدستور قد أوجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة بعد أن تجرى انتخابات عامة لمجلس النواب[2] ، ولعل الانتخابات التالية للحل من مصاديق تطبيق النص المذكور .

وقد بين الدستور في المادة (140) المركز الدستوري للوزارة إذا قدمت استقالتها بالقول (عند استقالة الوزارة ... تكلف الوزارة بتصريف الشؤون العامة العادية ما عدا التعيين والعزل حتى تشكيل الوزارة الجديدة).

وعلى ذلك فأن تقديم رئيس الوزراء لاستقالة وزارته عقب حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة سيجعل من هذه الوزارة ، وزارة تصريف أعمال إلى حين تشكيل أخرى جديدة . وان كانت وزارة تصريف الأعمال هذه مقيدة في موضوعين هما التعيين والعزل ، وذلك خشية استعمالهما لتحقيق أغراض سياسية تتنافى وفكرة وزارة تصريف الأعمال .

وهنا تتساءل عن موقف الدساتير العراقية المقارنة من الحد الدستوري موضوع البحث؟

---

(1) ينظر في ذلك هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص244 وما بعدها .

(2) لقد كان دستور 1991 اليمني يوجب استقالة الحكومة قبل إجراء الانتخابات وتشكيل حكومة مؤقتة حتى ينعقد المجلس الجديد . د . محمد أحمد غوبر : المصدر السابق ، ص198 ـ 199 .

لا يوجد في ثنايا النصوص المتضمنة في دستوري 1925 و2004 أي نص يقضي باعتبار الحكومة مستقيلة عقب حل البرلمان مباشرة أو بعد إجراء الانتخابات النيابية الجديدة .

غير إن دستور 2005 قد أشار بوضوح في المادة (64/ ثانياً) إلى أن (...ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة – أي في حالة حل مجلس النواب – مستقيلاً . ويواصل تصريف الأمور اليومية .) .

وبذلك يتضح أن الدستور قد بين الأثر المترتب على حل مجلس النواب ، حيث يعد مجلس الوزراء مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية [1] . وبذلك يكون الدستور قد بين المركز الدستوري لمجلس الوزراء عند حل مجلس النواب . هذا الحل الذي يكون ذاتياً كما لاحظنا ذلك سلفاً .

(1) أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : فصل السلطتين ، مصدر سابق ، ص176 . وقد أورد الدستور حالة أخرى لاعتبار الوزارة مستقيلة وذلك عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بناءً على طلب خمس أعضائه ، وفي هذه الحالة تعد الوزارة مستقيلة وفقاً لأحكام المادة (61/ ثامناً ب ، ج) وتواصل تصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً لحين تشكيل مجلس الوزراء الجديد وفق أحكام المادة (76) من الدستور .

المبحث الثاني

الحدود الزمنية اللاحقة على حل البرلمان

لما كان حل البرلمان من السلطة المختصة بذلك دستورياً داخلاً ضمن إطار سلطتها التقديرية – في اغلب الأحيان ما خلا حالات الحل التلقائي – لذا عادة ما تتجه الدساتير إلى وضع حدود لاستخدام هذا الاختصاص ، وذلك لضمان عدم إساءة استخدامه ، فيأتي المشرع الدستوري بمجموعة حدود تعد في الوقت عينه ضمانات لتحقيق الغاية المذكورة ، وتتمثل الحدود الزمنية بتحديد المدى الزمني الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات اللاحقة للحل ، وبيان موعد اجتماع المجلس الجديد ، وعدم تكرار حل البرلمان خلال مدة زمنية بعد حل المجلس الأول[1].

وسنوضح ما تقدم في مطلبين وعلى وفق الخطة الآتية :

المطلب الأول : الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد كحد لاحق على حل البرلمان .

المطلب الثاني : عدم تكرار الحل كحد لاحق على حل البرلمان .

(1) د. بكر القباني : دراسة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع ، ص170.

المطلب الأول

الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد كحد لاحق على حل البرلمان

تتجه بعض الأنظمة الدستورية إلى تقصير المدة الزمنية الواقعة بين إنهاء وجود المجلس النيابي وانعقاد المجلس الجديد ، من خلال النص على اشتراط تضمين قرار الحل وبشكل صريح، دعوة الناخبين للقيام باختيار ممثليهم في البرلمان خلال مدة زمنية معينة كحد أقصى ، حيث لا يجوز تجاوزها وكذلك النص على الميعاد الزمني المحدد لانعقاد المجلس الجديد ، بتحديد مدة زمنية تبدأ من تاريخ إجراء الانتخابات[1].

وعلى هدى مما سبق فأننا سنعرض لما تقدم وفق الخطة الآتية :

الفرع الأول : مفهوم ومسوغات الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد كحد لاحق على حل البرلمان .

الفرع الثاني : الاتجاهات الدستورية في الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد كحد لاحق على حل البرلمان .

الفرع الأول : مفهوم ومسوغات الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد كحد لاحق على حل البرلمان

سنبحث مفهوم الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد في (أولاً) ومسوغات ذلك في (ثانياً).

أولاً : مفهوم الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد :

تعد الانتخابات الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة للحكام ، حيث لا وجود للديمقراطية ما لم يكن الانتخاب الحر وسيلة اختيار الحكام[2]. وبذلك يستند نظام

---

(1) د. جهاد زهير ديب : المصدر السابق ، ص216-217 .

(2) د. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية ، مصدر سابق ، ص167 .

الحكم في الدولة من حيث وجوده واستمراره على الإرادة الشعبية صاحبة السلطة ومصدر السيادة [1]. فالانتخابات بذلك تعد أداة من أدوات ممارسة السلطة في الدولة، وبها تتحقق رقابة الشعب على المؤسسات الدستورية ، لاسيما في تلك الدول التي تعتمد مبدأ التداول السلمي للسلطة ، حيث يكون النظام الانتخابي عنصراً من عناصر النظام السياسي برمته [2] .

هذا وللانتخابات النيابية مناسبات ثلاث تجرى فيها بصورة عامة :

الأولى : الانتخابات العامة الاعتيادية وهي التي تحدث بسبب انتهاء مدة ولاية المجلس النيابي نهاية طبيعية ، بإكمال مدته الدستورية .

الثانية : الانتخابات الخاصة وهي التي تجرى بسبب وفاة احد أعضاء المجلس النيابي أو استقالته أو إسقاط العضوية عنه .

الثالثة : الانتخابات العامة بسبب حل المجلس النيابي [3].

وعلى ذلك فان الانتخابات محل البحث هي النوع الثالث من الانتخابات المذكورة في أعلاه . ولذا يمكن القول بصدد تعريفها **بأنها "الانتخابات التي يشترط الدستور إجرائها عقب حل البرلمان في خلال مدة زمنية معينة لكي لا تتعطل الحياة النيابية"**.

ذلك لان الفيصل ما بين حل البرلمان وتعطيل الحياة النيابية في الدولة بعد حل البرلمان ، هو إجراء الانتخابات الجديدة . فالحل بمعناه الفني دائماً ما يكون مصحوباً

---

(1) د. حمدي علي عمر : الانتخابات النيابية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2001 ، ص3 .

(2) د. سعيد بو الشعير : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج 2 ، ط4 ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بلا سنة طبع ، ص106 .

(3) ينظر د. محسن خليل : الطائفية ، المصدر السابق ، ص284 . د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظام الدستوري اللبناني ، مصدر سابق ، ص 434 .

بالدعوة لإجراء الانتخابات العامة الجديدة في غضون مدة معينة تحدد عادة في قرار الحل [*] ، أما تعطيل الحياة النيابية فيتحقق حين يتم حل البرلمان ابتداءً من دون الدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة ، بل تؤجل مثل هكذا انتخابات إلى اجل غير معلوم وفي الوقت نفسه لا تتاح للمجلس المنحل القدرة على الاستمرار في أداء وظائفه الدستورية فيكون هناك تعطيلاً للحياة النيابية في الدولة[1].

وعلى ذلك بات من الضروري إجراء هذه الانتخابات اللاحقة على الحل بسرعة ، لكي لا تثار أية أزمات سياسية داخل الدولة ، ولتفويت الفرصة على السلطة التنفيذية في ممارسة وظائفها دون وجود رقابة برلمانية ، لطالما كان إجراء الانتخابات الجديدة النتيجة المنطقية لحل البرلمان [2].

ويرتبط بالحد المتقدم حد آخر على قدر من الأهمية ، وهو ذلك المتمثل بدعوة البرلمان المنتخب إلى عقد اجتماعه خلال مدة زمنية عادة ما تجتهد النصوص الدستورية في تحديدها ، لان ذلك يعد ضمانة فعالة لعدم تعطيل انعقاد المجلس الجديد لسبب من الأسباب [3].

فان لم تتحقق الانتخابات الجديدة تذهب بعض الدساتير إلى فرض جزاء يتمثل بعد الحل كأن لم يكن ويسترد المجلس المنحل سلطاته الدستورية كاملة ، وبذلك ستواجه السلطة التنفيذية وضعاً سياسياً صعباً – إذا كانت هي السلطة المختصة بالحل– ، لأنها ستضطر إلى التعامل مع مجلس كانت على خلاف معه في الرؤى

(*) ينظر في تحديد المعنى الفني لحل البرلمان الفصل الأول – المبحث الأول – المطلب الأول .

(1) ينظر بهذا المعنى د. محمد سليم غزوي ، نظرات حول الديمقراطية ، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر، 2000، ص166– وما بعدها . د. مصطفى صالح العماوي : المصدر السابق ، ص297 وما بعدها.

(2) A. Esmien : op cit , P.185 .

(3) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص 563 .

السياسية ، وأرسلت أعضاءه لمواجهة ناخبيهم ، إلا إنها تخلفت عن دعوتهم لمباشرة حقهم الدستوري في اختيار ممثليهم الجدد ، الأمر الذي استلزم فرض جزاء سياسي عليها[1].

وعلى ذلك فان إجراء الانتخابات اللاحقة على حل المجلس النيابي والدعوة لاجتماع المجلس الجديد خلال مدة زمنية معينة تعد في حقيقتها قيود على سلطة الحل ومصحوبة بجزاء سياسي قد يقرره الدستور والمتمثل باسترداد المجلس النيابي المنحل لسلطاته كاملة في حال عدم إجراء الانتخابات الجديدة في الوقت المحدد لذلك[2] .

وبالإمكان التساؤل عما إذا كان بالإمكان تطبيق الجزاء المذكور في حال عدم النص عليه في صلب الدستور ؟

يرى جانب من الفقه تعذر تطبيق هذا الجزاء استنتاجاً إذا لم ينص عليه الدستور صراحة، وان كان من الممكن الدفاع عن التفسير المخالف على أساس أن قرار الحل ، وقد قيده الدستور بشرط اجتماع المجلس الجديد في خلال مدة محددة ، فان هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ، الذي بتخلفه يبطل قرار الحل بأثر رجعي ، ومثل هكذا تفسير سليم من الناحية النظرية ، غير أن سير المؤسسات الدستورية لا يعتمد على مجرد التفسير السليم للقانون ، ولكن تحكمه الملاءمات السياسية والتي قد تعطل من قواعد التفسير السليمة ، ولهذا فإذا أريد الوصول إلى الجزاء المتقدم ، وجب النص عليه في صلب الدستور ذاته ، قطعاً لكل خلاف في التفسير[3].

(1) د. عادل الطبطبائي : الرقابة السياسية ، مصدر سابق ، ص20 .

(2) د. بدرية جاسر الصالح : التشريع الحكومي في الكويت ، مجلة الحقوق ، السنة 19 ، العدد 2 ، جامعة الكويت ، 1995 ، ص 61-62 .

(3) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص 563 – 564 . د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص 120 – 121 .

ثانياً : مسوغات الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد :

تدور المسوغات الفلسفية لإجراء الانتخابات النيابية واجتماع البرلمان الجديد ، بوصف ذلك حداً زمنياً لاحقاً على حل البرلمان السابق ، حول فكرتين أساسيتين هما: عدم تعطيل إرادة الشعب لاختيار ممثليه ، وعدم تعطيل الحياة النيابية لأجل غير مسمى. وذلك على التفصيل الآتي :

1. الرغبة في عدم تعطيل إرادة الشعب لاختيار ممثليه : قد يتم إجراء الحل وتكون الغاية من وراء ذلك تحكيم الشعب في السبب الذي من اجله حُلَّ البرلمان والوقوف على رأيه ، بوصف الشعب السلطة العليا في الدولة التي ستصدر كلمتها في خصوص الخلاف الذي كان سبباً لحل البرلمان ويتضح رأي الشعب حينما يقوم بانتخاب برلمان جديد يحل محل ذلك المنحل [1] . ذلك إن تحكيم الشعب في ظروف الخلاف أو الجمود السياسي يكون هو العلاج السيادي الفعال في مثل هكذا ظروف[2]. وهذا السبب المذكور هو الذي يجعل من حل البرلمان تأسيساً ديمقراطياً[3].

فضرورة إجراء الانتخابات الجديدة تظهر في كونها الأداة التي سيبدي الشعب من خلالها برأيه في سبب الحل وبالتالي فلا يجوز تعطيل تلك الإرادة الشعبية ، أو محاولة التغاضي عنها ، وهذا يتطلب إجراء الانتخابات ودعوة البرلمان المنتخب حديثاً إلى الاجتماع في اقرب مدة ممكنة لكي لا تتعطل الإرادة الشعبية المذكورة [4] . هذه

---

(1) د. بكر القباني : المصدر السابق ، ص 170 .

(2) C. Turpin , A . Tomkins : op . cit , P.365 .

(3) G . Burdeau : op . cit , P.140 .

(4) ينظر بهذا المعنى هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص 176-177 .

الإرادة التي عندما تدلي برأيها فإنها لا تقوم بمجرد اختيار شخص أو مجموعة أشخاص ، بل هي في الواقع تختار برنامج واتجاه سياسي معين [1].

2. عدم تعطيل الحياة النيابية لأجل غير مسمى : من مقتضيات النظام النيابي وجود مجلس منتخب يمارس وظائفه الدستورية خلال مدة زمنية محددة يطلق عليها بالفصل التشريعي [2]. يمارس خلاله وظيفتيه الأساسيتين وهما التشريع والرقابة . وينتهي الفصل التشريعي أما نهاية طبيعية أي بإكمال مدته الدستورية وأما نهاية مبتسرة عن طريق حله من السلطة المختصة بذلك [3].

والبرلمان خلال مدة ولايته ، يكون له الدور الأساسي في الحياة السياسية بوصفه ممثلاً للإرادة الشعبية [4]. فإذا تم حل البرلمان لأي سبب من الأسباب وجب إجراء انتخابات جديدة ، يتم فيها اختيار ممثلين جدد يكونوا معبرين عن إرادة الشعب ، سواء أكانوا من أعضاء المجلس المنحل أم من غيرهم ، وذلك حرصاً على استمرار الحياة النيابية ورعاية لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي قد ينهدم لمدة وجيزة تتمثل بتلك الممتدة ما بين الحل وانتخاب المجلس الجديد وانعقاده في الميعاد المحدد ، وبذلك لا يجوز أن تطول غيبة البرلمان لمدة زمنية أطول من تلك المحددة بالنصوص الدستورية [5].

وعلى ذلك فان الحد الدستوري محل البحث يهدف إلى تحقيق غاية مهمة تتمثل بعدم بقاء الحياة النيابية معطلة لفترة غير محددة بما يؤدي إليه ذلك من آثار تتمثل

---

(1) د. سعيد بو الشعير : المصدر السابق ، ص107 .

(2) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظام الدستوري اللبناني ، المصدر السابق ، ص 440 .

(3) د. عبد الفتاح حسن : المصدر السابق ، ص256.

(4) د. حمدي علي عمر : المصدر السابق ، ص15 .

(5) د. بدرية جاسر الصالح : المصدر السابق ، ص61 .

بغياب رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذيـة [1] . وتعطيـل مبـدأ الفصـل بـين السلطات حيث تتولى السلطة التنفيذيـة الـوظيفتين التنفيذيـة والتشـريعية خـلال مـدة الحل[2] .

الفرع الثاني:الاتجاهات الدستورية في الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد كحد لاحق على حل البرلمان

تتجه الأنظمة الدستورية المقارنة إلى تبني الحد محل البحث غير إن مواقفها تتباين حول الأخذ باجتماع البرلمان في موعد زمني محدد وذلك على وفق التفصيل الآتي :

فنجد أن الوزير الأول في المملكة المتحـدة البريطانيـة يكـون لـه ، ومـن خـلال الممارسة السياسية ، أن يحدد وقت إجراء الانتخابات العامة وذلك خـلال مـدة ولايـة البرلمان المراد حله ، والتي هي خمس سنوات بموجب قـانون البرلمـان The parliament Act لعام 1911[3]. وهذه السـلطة الممنوحـة للـوزير الأول تجعلـه يقـدر الوقـت المناسب لإجراء الانتخابات بما يحقق مصلحة حزبـه [4]. وعلـى ذلـك فـان الإعـلان الملكي الصادر بحل مجلس العموم سيحدد الموعد الزمني المقرر لإجراء الانتخابات كما انه يحدد موعد اجتماع المجلس الجديد[5].

وتحديد موعد إجراء الانتخابات العامة الجديدة يتحدد بمـدة لا تتجـاوز الثلاثـة أسابيع من تاريخ الإعلان الملكي بحل مجلس العموم وذلك بحسب قانون تمثيل الشعب

(1) A. Esmein : op . cit , P.185 .

(2) د. محمد سليم غزوي : نظرات ، المصدر السابق ، ص 166 .

(3) A. W .Bradley , K .D . E wing : op . cit , P.250 .

(4) J . Alder : op . cit , P.225 .

(5) A. Esmein : op . cit , P.185 .

لعام 1985[1]. غير إن القاعدة المتبعة تقضي بان تتم الانتخابات في اليوم السابع عشر بعد يوم إعلان حل المجلس القديم[2] .

أما عن تحديد موعد اجتماع المجلس الجديد ، فهو سلطة تقديرية للوزير الأول ، حيث لا يوجد هناك تحديد قانوني لمدة زمنية تضمن اجتماع المجلس الجديد ، فهي تبقى خاضعة للمواعيد المعلنة في الإعلان الملكي القاضي بالحل ، وحتى هذا التاريخ المحدد في الإعلان الملكي لاجتماع المجلس الجديد قد يؤجل بصورة مؤقتة إذا صدرت إرادة ملكية تقضي بذلك . وأياً ما كان الأمر فأن العمل قد جرى على أن لا تزيد هذه المدة عن أسبوع من تاريخ الانتخابات، غير أنها قد زيدت إلى ما لا يتجاوز 12 يوم منذ انتخابات مجلس العموم في عام 2005 وعام 2010[3].

وبين القانون الأساسي الألماني لعام 1949 في المادة (39) بأن (1- .... وفي حالة حل مجلس النواب الاتحادي ينبغي أن تجري الانتخابات خلال ستين يوماً من تاريخ حله) .

وبذلك فان مدة الستين يوماً هي الموعد الزمني لإجراء الانتخابات النيابية بعد حل المجلس ، وأوضحت المادة نفسها الفقرة الثانية بان موعد اجتماع المجلس عقب الانتخابات يكون في مدة أقصاها ثلاثون يوماً بعد الانتخابات .

ونجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 قد نص في المادة (12) على أن (تجري الانتخابات العامة في مدة لا تقل عن عشرين (20) يوماً ولا تزيد عن أربعين (40) يوماً من تاريخ الحل) .

---

(1) J. Alder : op cit , P.224 .

(2) بول سيلك ، رودري والترز : مصدر سابق ، ص37 .

(3) M. Hook .O . Gay : op .cit , P.5 .

وبذلك يكون الدستور قد حصر موعد إجراء الانتخابات العامة اللاحقة للحل بين حدين أدنى وهو عشرون يوماً وأعلى أربعون يوماً [1]. وذلك حرصاً من المشرع الدستوري الفرنسي على عدم تحول سلطة رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية إلى وسيلة تحكمية تمكن الهيأة التنفيذية من تفردها بالسلطة [2]. إن الانتخابات اللاحقة للحل ، وبحسب النظام الدستوري الفرنسي، يمكن أن تؤدي دوراً مشابهاً لذلك الذي يؤديه الاستفتاء والمتمثل بإثبات ثقة الشعب من عدمها بشخص رئيس الجمهورية [3] ، لطالما كان حق الحل نفسه سلطة شخصية يتمتع بها الرئيس [4]. غير إن هذه السلطة الممنوحة له عليه أن يستخدمها لغايات تحكيمية أي بوصفه حكماً بين السلطات ولكن باستقلالية تامة [5]. فحل الجمعية الوطنية يعد أسلوباً متميزاً في الإدارة السلمية للازمات إما للتقليل منها وإما إلى اتقائها [6].

غير أن نتيجة هذه الانتخابات اللاحقة للحل قد تؤثر في سريان العمل داخل المؤسسات الدستورية ، حيث أنها قد تأتي بأغلبية تتفق وسياسة رئيس الجمهورية فتدعم عمله وحكومته التي يختص هو بتشكيلها وإنهاء ولايتها ، وقد تتمخض عن أغلبية برلمانية معارضة لسياسة الرئيس [7]. وهنا تسيء الانتخابات اللاحقة سياسياً

(1) C. Leclercq : op . cit , P.312 .

(2) د. سعيد بو الشعير : المصدر السابق ، ص267 .

(3) C. Leclercq : op . cit , P.311. B. Jeanneau : op . cit , P.183 .

(4) M. Duverger : op . cit , P.508 .

(5) B. Chantebout : op . cit , P.444 .

(6) سيلفانو اروماتاريو : انحراف المؤسسات نحو نظام رئاسي ، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، ترجمة د. محمد عرب ، مراجعة د. وسيم منصوري ، العدد 3 ، 2007 ، ص732 .

(7) C. Lleclercq : op .cit , P312

لشرعية رئيس الجمهورية التي تستند على انتخاب الشعب له ، لأنها ستمنح الشـرعية السياسية للبرلمان الجديد ذي الأغلبية المعارضة لسياسة رئيس الجمهورية[1].

ثم بين نص المادة (12) موعد انعقاد الجمعية الوطنية بـالنص علـى أن (تجتمـع الجمعية الوطنية بحكم القانون في يوم الخميس الثاني الذي يلي انتخابهـا ، وإذا انعقـد هذا الاجتماع في غير المواعيد المقررة للـدورات الاعتياديـة تفتـتح بحكـم قـانون دورة مدتها خمسة عشر يوماً) .

على ذلك فان الجمعية الوطنية المنتخبة حديثاً لا تنتظر صدور مرسوم جمهـوري باستدعائها للانعقاد ، بل هي تجتمع بقوة القانون في الموعد المحدد أعلاه كما أن الـنص أوضح بأنه في حالة حصول الاجتماع هذا خارج الأوقات المنصوص عليها للجلسات الاعتيادية للجمعية الوطنية فإنها تكون جلسة مفتتحة بقوة القانون لمدة 15يـوم [2] . وما ذلك التحديد إلا تجنباً من المشرع الدسـتوري لاحتمـال عرقلـة اجتمـاع الجمعيـة الوطنية إذا ترك الاختصاص بدعوتها للانعقاد إلى السلطة التنفيذية [3] .

وقد تحققت هذه الحالة لأول مرة خلال تطبيق دستور 1958 عقب الانتخابات النيابية اللاحقة لعام 1986 حينما نجحت في الانتخابات أغلبية برلمانية يمينية مع وجود رئيس جمهورية اشتراكي فظهرت حالة التساكن في النظام السياسي الفرنسي . وهو ما اثر على اختصاصات ومركز رئيس الجمهورية . للتفاصيل ينظر:

G. Burdeau : op. cit , P.632 .

B. chantebout : op.cit, P.389,445 .

موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية ، مؤلفه المترجم ، مصدر سابق ، ص253-255 . د. سعاد الشرقاوي: نتائج الانتخابات ، المصدر السابق ، ص7 وما بعدها . د. محسن خليل : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص 672 وما بعدها .

([1]) سيلفانو أروماتاريو : المصدر السابق ، ص 732 .

(2) G. Burdeau : op . cit , P.632 .

(3) د. سعيد بو الشعير : المصدر السابق ، ص267 .

وقد ضمَّن الدستور اليوناني لعام 1975 نصوصه الحد المتعلق بتحديد موعد إجراء الانتخابات وانعقاد المجلس الجديد حيث نصت المادة (41/ 3) على أن (مرسوم الحل .... يجب أن يشتمل في الوقت نفسه ، الإعلان عن إجراء انتخابات جديدة في غضون ثلاثين يوماً وانعقاد البرلمان الجديد في غضون ثلاثين يوماً أخرى من إجراء الانتخابات) .

يتضح من ذلك أن الدستور اليوناني قد اتبع التقليد البريطاني – السابق بيانه – من إن قرار الحل يؤسس في الوقت نفسه لتاريخ الانتخابات المقبلة وموعد انعقاد البرلمان الجديد ، والذي بينه الدستور بأنه ثلاثون يوماً لكل حالة .

أما الدستور الاسباني لعام 1978 فنجد انه نص في المادة (115/ 1) على أن (..... إعلان حل البرلمان يجب أن يؤسس لتاريخ الانتخابات.) .

ويلاحظ إن النص قد اكتفى بضرورة أن يحدد إعلان الحل موعد الانتخابات فقط دون أن يذكر المدة الزمنية لإجرائها ، ودون أن يبين موعد انعقاد البرلمان الجديد .

وبذلك يكون المشرع قد ترك الأمر إلى النصوص الأخرى الواردة في الدستور ، ومنها نص المادة (68/ 6) التي بينت بان مجلس النواب تجري انتخاباته ما بين (.... ثلاثين وستين يوماً بعد انتهاء مدة ولايته) . وان (مجلس النواب المنتخب يجب أن يدعى للاجتماع خلال مدة خمس وعشرون يوماً بعد إجراء الانتخابات العامة) .

وعلى ذلك فان الدستور حدد ميعاداً لإجراء الانتخابات العامة وجعله بين حدين أدنى وهو الثلاثون يوماً وأقصى وهو الستون يوماً التالية لانتهاء مدة ولاية المجلس الدستورية .

أما اجتماع المجلس الجديد بعد انتخابه فقد حدد المشرع موعده الزمني بان يتم خلال خمسة وعشرين يوماً من تاريخ انتخابه [1] .

ويلاحظ إن الدستور التركي لعام 1982 قد نص فقط على إجراء الانتخابات كإجراء لاحق على حل البرلمان أو عند الدعوة لإجراء انتخابات عامة جديدة بوصفها – أي الانتخابات الجديدة – حلاً للبرلمان [2]. وذلك في المواد (77 ، 102، 114، 116) ولكنه لم يحدد الميعاد الزمني الواجب إجراء الانتخابات هذه في خلاله ولم يحدد أيضاً موعد اجتماع الجمعية الوطنية الكبرى بعد إجراء الانتخابات العامة ، تاركاً الأمر في ذلك إلى ما سيحدده قرار الحل ذاته . غير إن الدستور ذكر في المادة (78) أن (إذا تبين إن إجراء انتخابات جديدة هو أمر مستحيل بسبب الحرب ، يجوز للجمعية الوطنية الكبرى أن تقرر إرجاء الانتخابات لمدة سنة وفي حال عدم زوال أسباب الإرجاء يجوز تكرار ذلك بمقتضى الإجراء المتعلق بالإرجاء.) .

ويفهم من النص الأمور الآتية :

1. اعترف الدستور بإمكانية إرجاء الانتخابات العامة بعد حل الجمعية الوطنية ، وحدد الإرجاء موضوعياً وزمانياً ، فمن حيث الموضوع حدد سبب الإرجاء بحدوث حالة الحرب ، ومن حيث الزمان حدد مدة إرجاء الانتخابات لسنة واحدة فقط مع جواز التمديد بالطريقة نفسها المقررة للإرجاء .
2. يفهم من مضمون النص عودة الجمعية الوطنية للانعقاد وممارسة وظائفها الدستورية، وان تم حلها سلفاً ، ذلك لأنها هي التي ستحدد قرار الإرجاء .

---

(1) وإذا كان البرلمان الاسباني يتكون من مجلسين هما الشيوخ والنواب حسب نص المادة (66/ 1) وان الحل يرد عليهما كما سبق أن لاحظنا فان تحديد ميعاد الانتخاب وانعقاد المجلس الجديد لم يبينه الدستور سوى لمجلس النواب دون الشيوخ وكما هو موضح في أعلاه .

(2) د. محمد جمال عثمان جبريل : المصدر السابق ، ص 85، 87، 88 .

ومن الدساتير العربية نجد أن الدستور اللبناني لعام 1926 قد نص في المادة (25) على أن (إذا حل مجلس النواب وجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء انتخابات جديدة تجري وفقاً للمادة 24 وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.) .

على ذلك فأنه إذا اتخذت السلطة التنفيذية قراراً بحل مجلس النواب بعد أن يتبين لها تحقق الشروط الدستورية لذلك فيجب عليها والحالة هذه الدعوة لإجراء انتخابات جديدة خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ قرار الحل ، وذلك حتى لا يحصل فراغ دستوري وتتعطل السلطة التشريعية عن أعمالها في التشريع والرقابة[1] .

ثم جاءت المادة (55) وبينت بأن (.... يدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب.). وتتضح الحكمة الدستورية لهذا النص في منع استعمال حق الحل لمنع المجلس النيابي من الاجتماع ومن ثم عرقلة رقابته على أعمال السلطة التنفيذية[2] ، فضلا عن أن الانتخابات قد تجرى بالفعل ولكن لا يدعى المجلس النيابي للانعقاد، الأمر الذي يؤدي عملا إلى تعطيل الحياة النيابية [3].

وقد بينت المادة (55) بعد ذلك الجزاء الذي قد يفرض في حال عدم إجراء الانتخابات في الموعد المحدد دستورياً – الثلاثة أشهر–[4] ، حيث نصت على أن (وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عليها .... يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور .).

---

(1) د. سمير صباغ : المصدر السابق ، ص 332- 333 .

(2) المصدر نفسه ، ص360 .

(3) د. محسن خليل : الطائفية ، المصدر السابق ، ص 309 .

(4) هشام عبد الصمد الصالح : المصدر السابق ، ص178 .

وبذلك فان المشرع الدستوري قد رتب البطلان وعودة المجلس المنحل إلى الاجتماع واستئناف عمله في حال عدم إجراء الانتخابات في الموعد المحدد دستورياً[1].

وقد أخذ الدستور الأردني لعام 1952 بضرورة إجراء انتخابات لاحقة على حل البرلمان حيث نصت المادة (73/ 1) على أن (إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد ... بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر...) .

إذا كان المقصود من الحل عرض مسألة ما على هيأة الناخبين فيجب عرضها بالسرعة الممكنة ، ومن ثم لا يجوز تأجيل الانتخاب إلى أمد بعيد لكي لا تتصرف السلطة التنفيذية بدون رقابة برلمانية[2]. فضلاً عن إن وجود البرلمان يعد من الأركان الرئيسة التي يقوم عليها النظام السياسي الأردني[3]. لذا فقد حدد المشرع موعد لانعقاد المجلس الجديد وهو أربعة أشهر كحد أقصى لا يمكن تجاوزه[4].

يتضح من ذلك أن المشرع الدستوري الأردني لم يحدد موعد إجراء الانتخابات اللاحقة على الحل وإنما هو أوجبها فقط ، ولكنه حدد موعد انعقاد المجلس الجديد كما هو واضح من النص أعلاه .

ولقد عززت الفقرة الثانية من المادة أعلاه الضمانات التي جاءت بها الفقرة الأولى من وجوب إجراء الانتخابات ، حيث جعلت ذلك مصحوباً بجزاء يفرض في

---

(1) د. سمير صباغ : المصدر السابق ، ص360 .

(2) د. عادل الحياري : المصدر السابق ، ص759 .

(3) احمد عارف الضلاعين : المصدر السابق ، ص353 .

(4) د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص 560 – 561 .

حالة مخالفة الميعاد الدستوري[1]. فقد نصت على أن (إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد) .

وقد أبان الدستور الكويتي لعام 1962 في المادة (107) بان (...إذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل .) .

لقد قصد المشرع الدستوري من النص المتقدم تفويت الفرصة على السلطة التنفيذية من تأجيل انتخاب المجلس الجديد فتنفرد بخاصية تفردها بممارسة السلطة وتنفلت بذلك من الرقابة البرلمانية التي قررها الدستور لمجلس الأمة في مواجهتها[2].

واستطردت المادة المذكورة بالنص على أن (فإذا لم تجر الانتخابات خلال تلك الفترة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد .).

وبذلك يتضح أن المشرع لم يكتف بتحديد ميعاد إجراء الانتخابات اللاحقة على حل البرلمان وإنما نص على الجزاء الطبيعي لمخالفة هذا الحد ، والمتمثل باعتبار قرار الحل لم يكن بحيث يعود المجلس المنحل إلى الانعقاد بقوة القانون ، وهو بذلك جاء بضمانة مهمة لمنع تعطيل انعقاد المجلس النيابي لأي سبب من الأسباب[3].

غير إن المادة 107 لم تضع أجلاً محدداً لانعقاد المجلس الجديد فيطبق عندئذ النص العام الوارد في المادة (87) من الدستور[4]. التي تنص على أن (... يدعو الأمير مجلس الأمة لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس في خلال أسبوعين

---

(1) غازي يوسف زريقي : مصدر سابق ، ص259 . د. سليمان الطماوي : المصدر أعلاه ، ص562-563.

(2) سالم ماضي العجمي: المصدر السابق ، ص76 .

(3) د. فاتن كمال : مصدر سابق ، ص597 .

(4) د. عبد الفتاح حسن : المصدر السابق ، ص390.

من انتهاء تلك الانتخابات فان لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة اعتبر المجلس مدعواً للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين ...).

وقد جاء في المادة (101) من الدستور اليمني لعام 2001 النص على أن (أ..... يجب أن يشتمل قرار الحل على ...دعوة الناخبين لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل.) . ثم بينت الفقرة (ب) من المادة ذاتها أن (.... إذا لم يتضمن قرار الحل أو الدعوة إلى انتخابات مبكرة دعوة الناخبين خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل أو الدعوة لانتخابات مبكرة أو إذا لم تجر الانتخابات في الموعد المحدد اعتبر القرار باطلاً ويجتمع المجلس بقوة الدستور . فإذا أجريت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال العشرة أيام التالية لإتمام الانتخابات فإذا لم يدع للانعقاد اجتمع بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة المشار إليها.).

ويبدو من النصوص المتقدمة إن المشرع يستهدف من ورائها منع تعطيل الحياة النيابية لأجل غير مسمى ، مع استمرار السلطة التنفيذية في ممارسة وظائفها دون رقيب عليها[1].

ويثير نص الفقرة (ب) المتقدم ذكره الملاحظات الآتية :

1. لقد فرق النص بين مسألتين ورتب عليهما الحكم عينه ، **الأولى** تتمثل بحالة عدم تضمين قرار الحل أو الدعوة لانتخابات مبكرة ، دعوة الناخبين للانتخاب خلال ستين يوماً . **الثانية** تظهر في عدم إجراء الانتخابات في الموعد المحدد دستورياً – الستين يوماً – . وفي الحالتين عد الدستور قرار الحل باطلاً واوجب اجتماع المجلس بقوته.

(1) د. محمد احمد غوبر: المصدر السابق ، ص 196-197 .

2. أوضح النص الموعد الزمني الذي لابد أن يجتمع المجلس الجديد خلاله وهو عشرة أيام بعد إتمام الانتخابات . فان لم يدع هذا المجلس للانعقاد من رئيس الجمهورية[1]، اجتمع بحكم الدستور في نهاية المدة المذكورة .

وقد أورد الدستور المصري لعام 2012 الحد موضوع البحث ، حيث أشارت المادة (137) إلى أن رئيس الجمهورية يدعو إلى (انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار ، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية) .

وبذلك حدد الدستور المدة الزمنية الواجب خلالها إجراء الانتخابات اللاحقة على حل مجلس النواب واجتماع المجلس الجديد بعد إعلان النتائج النهائية لهذه الانتخابات .

ولكن ما الحكم أذا لم يتم التقيد بالمواعيد الدستورية السابقة بعد حل مجلس النواب؟

لم يبين النص ماهو الحكم الواجب تطبيقه في هذه الحالة بخلاف الحال قبل تعديل النص قبل عام 2014 ، إذ بينت الفقرة الأخيرة من المادة (127) بأنه إذا لم يتم إجراء الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد . وهو مانراه التنظيم الأفضل وبذلك ندعو المشرع الدستوري المصري إلى الأخذ به .

ثم حدد الدستور ميعاداً زمنياً آخراً لإجراء الانتخابات اللاحقة على حل المجلس وذلك في المادة (146) ، والتي تبين حل المجلس بسبب عدم قدرته على منح

(1) وذلك لان لرئيس الجمهورية حق الدعوة لاجتماع مجلس النواب الجديد بعد أن تنتهي مدة ولاية سلفه نهاية طبيعية وذلك حسب نص المادة (70) من الدستور، ولا نرى غضاضة في الأخذ بهذا النص في مجال بحثنا ونقيس عليه لاتحاد النصين في العلة .

الثقة لرئيس مجلس الوزراء وبرنامج حكومته ، حيث قضت بأن رئيس الجمهورية يحل مجلس النواب (ويدعو لانتخاب مجلس جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل) .

وعلى ذلك فأن المدة الواجب خلالها إجراء الانتخابات الجديدة هي ستون يوماً من تاريخ صدور قرار رئيس الجمهورية بالحل غير أن النص الدستوري لم يبين الموعد الزمني الواجب اجتماع المجلس الجديد خلاله .

ونرى أنه بالإمكان تطبيق النص الوارد في المادة (137) حيث يجب أن يجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية للانتخابات العامة ، لاسيما وأن المادة (146) تعالج موضوع غاية في الأهمية وهو موضوع منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء وبرنامج حكومته وهو ما يتطلب الإسراع في اجتماع المجلس لتحقيق الغاية المذكورة.

وهنا نتساءل عن موقف الدساتير العراقية محل المقارنة من موضوع الحد الدستوري محل البحث ؟

ابتداءً نجد أن القانون الأساسي لعام 1925 قد نص في المادة (40/ 1) على (إذا حل المجلس يبدأ بإجراء انتخابات مجدداً ويدعى المجلس الجديد إلى الاجتماع بصورة غير عادية في مدة لا تتجاوز أربعة الشهر من تاريخ الحل ....) .

لقد أحسن المشرع الدستوري صنعاً بتحديد المدة التي يجب خلالها دعوة المجلس إلى الانعقاد وهي أربعة الشهر وأن كانت طويلة نسبياً حيث كان الأجدر بالمشرع أن يجعلها أقصر مما يؤدي إلى سرعة اتصال الحياة النيابية وعدم تعطيلها لمدة طويلة [1] .

أما قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 فقد أورد في المادة (61/ هـ) منه (إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم ، تحل الجمعية

---

(1) مها بهجت يونس الصالحي : مصدر سابق ، ص60 .

الوطنية، وتجري الانتخابات لجمعية وطنية في موعد أقصاه 15 كانون الأول 2005) ، على أن مسودة الدستور يجب أن تستكمل كتابتها في موعد أقصاه 15 آب 2005 حسب نص المادة (61/ أ) كما جاء في المادة ذاتها الفقرة (ز) أن (إذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول الخامس عشر من شهر آب 2005، ولم تطلب تمديد المدة المذكورة في المادة 61 (و) (*) ... عندئذٍ يطبق نص المادة (61/ هـ)) . أي يصار إلى حل الجمعية الوطنية .

وعلى ذلك فأن الميعاد المقرر لإجراء الانتخابات اللاحقة على الحل التلقائي للجمعية الوطنية قد حدده القانون بحد أقصى هو 15 كانون الأول 2005 ، سواء رفضت مسودة الدستور في الاستفتاء أم لم تتمكن الجمعية من إكمال مهمتها الدستورية في كتابة مسودة الدستور الدائم .

ولابد من ملاحظة أن الفقرة (أ) من المادة أعلاه قد أوجبت على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب 2005 وهذا يعني أن سبب حل الجمعية يكون واحداً من الآتي :

1. عدم نجاح الاستفتاء في الموافقة على مسودة الدستور الدائم .
2. عدم إكمال الجمعية كتابة مسودة الدستور الدائم ولم تطلب تمديد مدة الكتابة .

وحل الجمعية الوطنية نتيجة لتحقق أحد هذين السببين يقابله أن موعد إجراء الانتخابات اللاحقة واحد في الحالتين وهو 15 كانون الأول 2005 ، وهذا يعني من جهة ثانية أن المدة الواجب خلالها إجراء الانتخابات لتحقق السبب الأول ستختلف عن نظيرتها في حالة الحل لتحقق السبب الثاني .

(*) وهي المدة المطلوبة لإكمال الدستور الدائم .

هذا ولم يبين القانون موعد اجتماع الجمعية الوطنية الجديدة التي ستحل محل سابقتها .

أما دستور 2005 فقد أورد في المادة (64/ ثانياً) منه النص على أن (يدعو رئيس الجمهورية ، عند حل مجلس النواب ، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ...) .

وعلى ذلك فأن الدستور قد بين المدة التي يجب خلالها إجراء الانتخابات اللاحقة للحل بوصفها من القيود التي ترد على موضوع حل البرلمان في العراق[1] .

غير أن النص لم يبين الميعاد الزمني لاجتماع المجلس الجديد وأعتقد في هذه الحالة أن نص المادة (54) هو الواجب التطبيق ، الذي يقضي بأن يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة .

(1) أستاذنا الدكتور رافع خضر شبر : فصل السلطتين ، المصدر السابق ، ص176 .

المطلب الثاني

عدم تكرار الحل كحد لاحق على حل البرلمان

قد تمنع الوثيقة الدستورية حل المجلس النيابي خلال مدة زمنية معينة من تاريخ إجراء الانتخابات النيابية الجديدة [1] ، بحيث لا يجوز حل البرلمان إلا بعد فوات مدة محددة من انتخابه ، وذلك لمسوغات يعتقدها المشرع الدستوري .

وفي ضوء ما تقدم سنبحث هذا المطلب وفق الخطة الآتية :

الفرع الأول : مفهوم ومسوغات عدم تكرار الحل كحد لاحق على حل البرلمان.

الفرع الثاني : الاتجاهات الدستورية في عدم تكرار الحل كحد لاحق على حل البرلمان .

الفرع الأول:مفهوم ومسوغات عدم تكرار الحل كحد لاحق على حل البرلمان

سنوضح مفهوم عدم تكرار الحل في (أولاً) ومسوغات هذا الحد في (ثانياً).

أولاً : مفهوم عدم تكرار حل البرلمان :

يوصف البرلمان بأنه ممثل للإرادة الشعبية ، لذا فبعد انتخابه نجده يلعب دوراً أساسياً في الحياة السياسية للدولة [2]، غير أن تصرفات البرلمان تكون مشروعة لطالما كانت مقيدة بحدود النصوص الدستورية ذاتها ، وبذلك تكون تصرفاته متفقة مع الفكرة القانونية السائدة .

(1) د. رأفت دسوقي : المصدر السابق ، ص160-161 .

(2) د. حمدي علي عمر : المصدر السابق ، ص15 .

فإذا تم حل البرلمان وأجريت الانتخابات الجديدة وجب إيجاد مدة زمنية معينة يمنح خلالها البرلمان المنتخب حديثاً ، الفرصة لإثبات قدرته على ممارسة اختصاصاته الدستورية ، وإتاحة الفرصة للشعب للحكم على نوابهم الجدد وعلى سلامة أعمالهم وتصرفاتهم ومعرفة مدى حرصهم على مصالح ناخبيهم الذين منحوهم أصواتهم وثقتهم [1] .

ولذا وجدت القاعدة الدستورية القاضية بأن **(حل على حل لا يجوز) "Dissolution sur dissolution ne vaut"** والتي أرسيت منذ عام 1830 بفرنسا نتيجة لما قام به الملك شارل الخامس [2] ، حيث أعلن عن حل البرلمان ثم أجريت الانتخابات النيابية في حزيران من العام نفسه والتي كانت نتيجتها فوز المعارضين لسياسة الملك شارل آنذاك ، لذا ولعدم مجيء الانتخابات بما كان يصبو إليه الملك من أغلبية برلمانية عمد إلى حل البرلمان الجديد في 25 تموز 1830 قبل أن يعقد أي اجتماع بعد ، فكان هذا التكرار في حل المجلس المنتخب أحد الأسباب المهمة التي استندت إليها ثورة 1830 ، والتي على أثرها نفي الملك شارل الخامس ووضع دستور سنة 1830 [3] .

واستقرت بعد ذلك القاعدة الدستورية التي تقضي بعدم جواز الحل على اثر حل البرلمان بدون أية مدة فاصلة بينهما [4] ، لتكون قاعدة عرفية مضمنة في نصوص الدساتير بعد ذلك [1].

---

(1) د. جهاد زهير ديب : المصدر السابق ، ص232 .

(1) B . Jeanneau : op . cit , P.182 .

(3) ينظر اندريه هوريو : ج2 ، مصدر سابق ، ص263-264 .

(4) ينظر تعليق حول المادة (12) من دستور فرنسا لعام 1958 ، منشور في مجلة دالوز ، مصدر سابق .
هذا ويعد جانب من الفقه الدستوري أن القاعدة المذكورة أعلاه إنما تنطبق على ما تذهب إليه الدساتير من عدم جواز حل البرلمان للأسباب ذاتها التي حل من اجلها السابق د . محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس ، المصدر السابق ، ص186 . د . مريد أحمد عبد الرحمن حسن : المصدر السابق، ص787 . غير

وعلى ذلك يمكن القول أن الحد الدستوري محل البحث أنما **يعني مفهومه أنه "إذا تم حل البرلمان السابق فأنه لا يجوز حل البرلمان الجديد ، دون وجود مدة زمنية فاصلة بين الحلين، ولأي سبب كان"** .

لذا يذهب جانب من الفقه إلى ضرورة تحديد المدة الزمنية التي يجب أن يمكثها البرلمان دون أن تحله السلطة التنفيذية خلالها لكي لا يكون دور البرلمان رمزياً في الحياة النيابية (2)، ويجب أن تكون مدة كافية تتيح الفرصة لأن تتضح سياسة البرلمان ومنهجه في شتى المجالات(3) .

وأرى أن النص على هذا الحد – عدم تكرار الحل خلال مدة زمنية معينة – في صلب الوثيقة الدستورية له فائدة عملية تفوق في أهميتها تلك المتحصلة من الحد المتعلق بعدم جواز حل البرلمان للسبب نفسه مرة ثانية ، ذلك لأن الحد الزمني محل الدراسة إنما يتعلق باحتساب مواعيد ثابتة لا تكون فيها أية سلطة تقديرية للجهة المختصة بالحل ، في حين وكما لاحظنا فأن سلطة الحل قد لا تعدم الأسباب في سبيل حل البرلمان ولها المكنة في تقديم أسباب صورية لتخفي بها أخرى حقيقية تمثل السبب الحقيقي للحل ، فتكون بذلك سلطتها في تقدير أسباب الحل – ما خلا حالات الحل التلقائي – واسعة ، بخلاف ذلك في الحد الزمني محل بحثنا .

أني اعتقد أن ما ذهب إليه الجانب الفقهي المتقدم غير صحيح على اطلاقه ، فهو يصح فقط إذا اعتبرناها من مصاديق قاعدة "حل على حل لا يجوز" وليست هي المجال الأساسي لانطباق القاعدة المذكورة ، وذلك لأن الأصل التاريخي للقاعدة المذكورة إنما يتعلق بالحد الزمني وكما هو واضح في أعلاه ولا يتعلق بالحد الموضوعي .

(1) ينظر بهذا المعنى أحمد عارف الضلاعين : المصدر السابق ، ص227 .

(2) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس ، المصدر السابق ، ص175 .

(3) خالد عباس مسلم : المصدر السابق ، ص243 .

ثانياً : مسوغات عدم تكرار حل البرلمان :

تتمحور مسوغات الحد الدستوري ، المتعلق بعدم تكرار الحل خلال مدة زمنية معينة حول فكرة أساسية تتمثل بالمحافظة على استقرار النظام السياسي في داخل الدولة بما يرتبه ذلك من آثار على المؤسسات الدستورية نفسها وعلى تطبيق الدستور .

حيث أن تحديد مدة زمنية معينة لا يجوز خلالها حل المجلس النيابي يضفي نوع من الاستقرار على حياة البرلمان لممارسة وظائفه الدستورية الأساسية المتمثلة بالتشريع والرقابة[1]. وبذلك سيمنح الوقت الكافي – وفقاً لما يرتئيه المشرع الدستوري – لإثبات وجوده في غضون هذا الوقت والحكم على سلامة تصرفاته وحرصه على مصالح ناخبيه . كما أن هذه المدة تمثل حداً لعدم تمادي السلطة التنفيذية في حل البرلمان قبل أن يتحقق الأجل المحدد دستورياً [2] .

فعن طريق الحلول المتعاقبة يمكن للسلطة التنفيذية أن تملي إرادتها وتنفذ سياستها دون وجود رقابة برلمانية وهو ما يؤدي في النهاية إلى اختلال التوازن الذي يروم الدستور إقامته بين السلطات [3] .

لاسيما وأنه في أوان حل البرلمان تصبح السلطة التنفيذية هي المختصة بممارسة وظيفتي التشريع والتنفيذ ، فيصار بذلك إلى تركيز الوظيفتين في جهة واحدة ، ويغدو مبدأ الفصل بين السلطات معدوماً لا اثر له ولا وجود [4] .

---

(1) د. بشير علي محمد باز : المصدر السابق ، ص111 .

(2) د. محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس ، المصدر السابق ، ص175 .

(3) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص148 .

(4) د. محمد سليم غزوي : نظرات ، المصدر السابق ، ص166 .

وبذلك فأن تكرار الحل بصورة متعاقبة يؤدي إلى تعطيل العمل بنصوص الدستور بصورة فعلية [1] ، وذلك لأنه سيوقف العمل بنصوصه التي تقضي بكون نظام الحكم نيابي [2].

وبناء على ما تقدم فأن إعمال الحد الدستوري محل البحث يؤدي إلى القضاء على ظاهرة البرلمانات قصيرة العمر وما يصاحبها من حدوث انقلابات سياسية تؤدي بدورها إلى تعديل حقيقة النظام الدستوري المتبنى ، وإيقاف الحياة النيابية لأمد قد يكون طويلاً [3] .

---

(1) يقصد بتعطيل الدستور وقف العمل بنصوصه كلاً أو جزءاً وبصورة مؤقتة لمواجهة أحوال استثنائية تمر بها الدولة ، والتعطيل قد يكون رسمياً حينما يكون منصوصاً عليه في صلب الوثيقة الدستورية كما هو الحال في نص المادة (181) من الدستور الكويتي لعام 1962 التي نصت على أن (لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية...) ، وقد يكون التعطيل فعلياً حينما لا يكون منصوصاً عليه في صلب الوثيقة الدستورية وإنما يمكن معرفته من خلال استقراء الواقع السياسي ومقارنته بالأحكام المنصوص عليها في الدستور . ينظر د. نوري لطيف ، د . علي غالب العاني : القانون الدستوري ، بغداد ، 1981 ، ص190-192 . د . إحسان المفرجي وآخران : مصدر سابق ، ص262 ، فالتعطيل الفعلي للدستور يتحقق حينما تتجه إرادة الحكام إلى إهمال تطبيق نصوص الدستور – بشكل كلي أو جزئي – أو تطبيقها بشكل يتعارض مع محتواه. د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون ، مصدر سابق ، ص193 . فيكون بذلك التعطيل الفعلي للدستور مستنداً إلى إرادة المسئولين عن تطبيقه لا إلى نصوصه ، وهو بذلك يعد خرقاً لأصل الفكرة الدستورية وللدستور ذاته ، ويؤدي إلى تعطيل الحياة السياسية في الدولة . د . صالح جواد الكاظم ، د . علي غالب العاني : الأنظمة السياسية ، بغداد ، دار الحكمة ، 1991 ، ص192.

(2) ينظر بهذا المعنى د . نوري لطيف ، د . علي غالب العاني : المصدر السابق ، ص192 .

(3) د. جهاد زهير ديب : المصدر السابق ، ص232 .

الفرع الثاني: الاتجاهات الدستورية في عدم تكرار الحل كحد لاحق على حل البرلمان

لقد أخذت بعض الأنظمة الدستورية محل المقارنة بحد عدم تكرار الحل لمدة زمنية معينة، حيث رأت أن تطبيقه من شأنه أن يحافظ على سير المؤسسات الدستورية ويحفظ التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (1) .

فنجد أن النظام الدستوري البريطاني لا يجيز للوزير الأول أن يتقدم بطلب حل مجلس العموم إلى الملكية أثر حل المجلس السابق بصورة مباشرة وهو أن فعل ذلك فأنه سيكون مخالفاً للاتفاقات الدستورية المعمول بها والتي لا تجيز تقديم طلب الحل مباشرة بعد إجراء الانتخابات الجديدة وقبل أن يجتمع المجلس الجديد (2) .

لذا نجد أن الفقه الدستوري قد انتقد – كما لاحظنا سلفاً – الحل الذي تم في عام 1910، لأنه تم في العام نفسه الذي حل فيه المجلس السابق بحيث أن المجلس الثاني لم يكمل بضعة أشهر في ولايته (3) .

وحتى لو خسر الوزير الأول أغلبيته البرلمانية في الانتخابات اللاحقة للحل ، فلا يجوز له أن يتقدم بطلب الحل مباشرة ، بل عليه أن ينتظر مدة زمنية ، وهو ما قام به الوزير الأول "ولسون" ، الذي رغم كون حكومته ذات أقلية برلمانية في المجلس فلم يتقدم بطلب الحل إلا بعد مرور ستة أشهر من تاريخ الانتخابات اللاحقة للحل التي أجريت في شباط 1974 (4).

---

(1) د . علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص151 .

(2) J . Alder : op . cit , P.302 – 303 .

(3) ينظر أدمار أيسمان : مؤلفه المترجم ، المصدر السابق ، ص101-102 .

(4) C . Turpin , A . Tomkins : op . cit , P.363 .

وعلى ذلك فأن مجلس العموم لا يمكن حله مباشرة بعد أن تم انتخابه حديثاً وأياً كان سبب الحل ، فلابد من مرور بضعة أشهر كما تشير إلى ذلك السوابق الدستورية في بريطانيا لكي يكون طلب الحل متسقاً والاتفاقات الدستورية [1] ، وبالتأكيد فأن تحديد هذه المدة إنما سيخضع لما يتطلبه الواقع السياسي من أسباب وحالات قد تبرر منح الموافقة الملكية على طلب الحل .

وقد أورد الدستور الفرنسي لعام 1985 في المادة (12) ما يلي (...ولا يمكن حل الجمعية الوطنية من جديد خلال العام الذي يلي هذه الانتخابات) .

فحل الجمعية الوطنية وأن كان سلطة خاصة برئيس الجمهورية والتي لا يشاركه عند ممارستها أية جهة سياسية مشاركة حقيقية فأنها مع ذلك تجد حدها في عدم جواز وقوع حلين متواليين للجمعية الوطنية بدون أن تكون بينهما سنة فاصلة من تاريخ الانتخابات [2] ، وهذا مطابق للتقليد الدستوري المتبع منذ عام 1830 الذي قضى بأن "حل على حل لا يجوز" "Dissolution sur dissolution ne vaut" وبذلك لا يستطيع رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية الجديدة خلال مدة السنة التي تلي انتخابها ، لأي سبب مهما كان ذا اثر خطير، لأن تحديد هذه المدة يعد كافياً إلى حد ما للدلالة على استقرار الجمعية الوطنية وممارسة وظائفها الدستورية ، وأنها من نتاج الشعب وليست نتيجة أمور عارضة [3] .

ومن ثم فأن السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تقديم النواب أمام الناخبين تسحب منه خلال مدة سنة من انتخابهم حديثاً [4] .

---

(1) A . W .Bradley , K . D . Ewing : op . cit , P.250 .

(2) M . Duverger : op . cit , P.508 .

(3) د . محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس ، المصدر السابق ، ص174 .

(4) B . Jeanneau : op . cit , P.182 .

وبذلك فأن رئيس الجمهورية إذا خسر أغلبيته البرلمانية عندما قام بالحل الأول وأجريت الانتخابات الجديدة التي جاءت بأغلبية معارضة لاتجاهاته السياسية ، فأن هذه الأغلبية البرلمانية الجديدة ستكون غير قابلة للحل ، ومن ثم سيتغير توازن السلطات على حساب اختصاصات رئيس الجمهورية بصورة مؤقتة[1] - أي لمدة سنة واحدة – وبذلك ينتقل مركز قوة السياسة الفرنسية بصورة شبه مؤكدة من رئاسة الجمهورية إلى المجلس النيابي وتحل محل الأغلبية الرئاسية أغلبية برلمانية ، على الرغم من الانتخاب الشعبي لرئيس الجمهورية [2] ، لتبدأ مدة تساكن جديدة بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية الجديدة التي ستكون مدتها سنة واحدة[3].

وقد أخذ بهذا الحد الدستور اليوناني لعام 1975 وذلك في المادة (41/ 4) التي نصت على أن (البرلمان الذي يكون قد انتخب أعضاؤه في أعقاب البرلمان السابق له لا يجوز حله قبل انقضاء سنة واحدة على بدء عمله إلا في حالة انطباق الفقرة 3 من المادة 37 والفقرة 1 من هذه المادة) .

(1) G . Burdeau : op . cit , P.632 .

(2) C . Leclercq : op . cit , P.312

أن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر كان أمراً مطلوباً بشكل خاص من أجل التعويض عن استحالة إيجاد أغلبية ثابتة بفضل طريقة الانتخاب الأكثري ذي الدور الواحد ، وعليه فأنه كان من الضروري سلوك طريق بانتخاب الرئيس لا يمر بالبرلمان ، من أجل تمتع السلطة التنفيذية بالشرعية الشعبية، وهو ما كان في جعل انتخاب الرئيس بالاقتراع العام ، الأمر الذي أدى إلى شخصنة السلطة وهكذا أصبح رئيس الدولة يمثل الشرعية المجسدة على حساب البرلمان الذي تضاءل دوره من جراء ذلك . ينظر سليفانو أروماتاريو : المصدر السابق ، ص731 .

(3) يكون خلالها رئيس الجمهورية قائد المعارضة في الوقت نفسه ، ويعمل خلال هذه الفترة على استمالة الرأي العام ، ومحاولة الحصول على أغلبية برلمانية جديدة ليثبت بها دعائم النظام الرئاسي بعد أن يقوم بحل البرلمان المنتخب حديثاً بعد مرور سنة من تاريخ الانتخابات النيابية ينظر :

B . Chantebout : op . cit , P.389 .

وبذلك فأن الدستور اليوناني قد أخذ بالحد الوارد في الدستور الفرنسي غير أنه أضاف إليه استثناءين [1] ، الأول استحالة تشكيل الحكومة الوارد ذكره في نص المادة (37/ 3) ، والثاني يتعلق بحالة عدم الاستقرار الوزاري الذي تنظمه الفقرة الأولى من المادة (41) ، ففي حال تحقق أي من الأستثنائين المذكورين فأن الحد الدستوري لا يعمل به ، بل يصار إلى حل البرلمان وأن لم يمض على انتخابه مدة السنة.

كما أن الدستور الأسباني لعام 1978 حظر حل البرلمان من جديد وذلك في المادة (115/ 3) التي نصت على أن (لا يمكن إجراء الحل مرة أخرى قبل مرور سنة من إجرائه ما عدا الحالة المنصوص عليها في المادة (99/ 5) .

وبذلك يتضح من النص الدستوري المتقدم الآتي :

1. أن المشرع قد منع حل البرلمان الجديد خلال مدة سنة من تاريخ وإجراء الحل الأول وليس من تاريخ إجراء الانتخابات النيابية الجديدة كما في الدستورين الفرنسي واليوناني .
2. جاء المشرع باستثناء يتمثل بجواز الحل خلال مدة السنة من تاريخ إجراء الحل وذلك في حالة عدم التمكن من اختيار رئيس حكومة جديد يحظى بثقة مجلس النواب وفقاً للمادة (99/ 5) المشار إليها سلفاً .

ويعد هذا الاستثناء أمراً منطقياً فهو يعالج حالة عدم الاستقرار السياسي في الدولة وهو ما تفرضه طبيعة تركيبة الهيأة التنفيذية في أسبانيا ، حيث تعد الحكومة هي الممسكة بمقاليد السلطة التنفيذية بصورة حقيقية ولها العديد من الصلاحيات الدستورية الهامة ومنها حل البرلمان [2] .

---

(1) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص150 .
(2) المكان نفسه .

ومن الدساتير العربية التي نصت على الحد محل الدراسة نجد فقط دستور المغرب لعام 2011 وذلك في الفصل (98) الذي يجري نصه على أن (إذا وقع حل أحد المجلسين فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه ماعدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد) .

ويتضح لنا من النص الملاحظات الآتية :

1. أن الحد الدستوري المتعلق بعدم جواز تكرار الحل خلال مدة زمنية معينة لم يكن مستحدثاً في دستور 2011 ، بل هو حد منصوص عليه في دستور 1972 ، الفصل (72) منه ، وأن كان يقتصر الحل على مجلس النواب فقط دون مجلس المستشارين ، وذلك لعدم وجود الأخير دستورياً [1] .
2. لقد أورد النص استثناء على عدم جواز تكرار الحل خلال السنة التي تلي الانتخاب ، والمتمثل بجواز تكرار الحل خلال هذه المدة الزمنية في الحالة التي يتعذر فيها توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد .

وأخال أن هذا الاستثناء أنما يجد أساسه في كون نظام الحكم يعد نظاماً برلمانياً كما صرح بذلك الفصل الأول من الدستور [2] ، والنظام البرلماني – كما هو معروف

(1) كان لمجلس المستشارين وجود في دستور المغرب لعام 1962 ، غير أنه ما لبث أن تم إلغاؤه في دستور 1972 ، ذلك لأن المجلس المستشارين وكما أوضحت التجربة الدستورية في تلك الفترة كان يعرقل التشريع ويطيل الإجراءات ، وقد استعيض عنه بجعل ثلث أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم بالطريق المباشر . د . سعاد الشرقاوي : معالم النظام ، مصدر سابق ، ص20، 25 .

هذا وكان الفصل (72) ينص على أن (إذا وقع حل مجلس النواب فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد) ، ينظر د . سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق، ص553 .

(2) الذي ينص على أن (نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية .... برلمانية ..... يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها ...) .

– يقوم على أساس كون الحكومة منبثقة من الأغلبية البرلمانية حيث يكون على الحكومة أن تستحصل على دعم الأغلبية البرلمانية لبرنامجها الوزاري ، وبالتالي للسياسة التي ستتبعها خلال مدة توليها السلطة[1]، وإلى هذا أشار الفصل (88) بالنص على أن (بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة ، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به ، في مختلف مجالات النشاط الوطني .... تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب ، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم لصالح البرنامج الحكومي) .

كما أبان الفصل (89) بأن (.... تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين والإدارة الموضوعة تحت تصرفها...) .

فأن لم توجد مثل هكذا أغلبية برلمانية مساندة لعمل الحكومة يصار إلى حل المجلس النيابي إيجاداً لأغلبية تسند الحكومة عند تنفيذ برنامجها ، وهو ما نظمه الدستور المغربي .

وهنا نتساءل عن موقف الدساتير العراقية محل المقارنة من الأخذ بحد عدم جواز تكرار الحل خلال مدة زمنية معينة ؟

بمطالعة نصوص الدساتير للأعوام 1925 ، 2004 ، 2005 لم نجد بين ثناياها أي نص يشير إلى عدم جواز تكرار الحل خلال مدة زمنية معينة .

---

(1) ينظر بهذا المعنى د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظرية العامة للدولة ، ط5 ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، 1997 ، ص243-244 .

الخاتمة

بعد أن انتهينا من بحثنا الموسوم " **الحدود الدستورية لحل البرلمان - دراسة مقارنة-** "، لم يبق لنا سوى عرض أهم النتائج المستخلصة منه ، والتوصيات التي نراها.

أولا : النتائج :

1. إن حل البرلمان كإجراء دستوري ، وأن ارتبط بالنظام النيابي البرلماني، غير إن هذا الإجراء كان معروفا ومطبقا قبل نشوء النظام البرلماني ذاته ، وان أختلط في مرحلة ما مع إجراء أخر مشابه له وهو التأجيل ، وقد كانا سلطة مطلقة للملك ، غير أنهما قد افترقا بعيد صدور وثيقة الحقوق عام 1689 .
2. لم يعد الأخذ بحل البرلمان مقتصرا على النظام البرلماني فحسب ، وان كان وجود الحل فيه مهما لتحقيق مبدأ التوازن بين السلطتين ، بل أخذت به بعض الأنظمة السياسية التقليدية كنظام حكومة الجمعية ، والأنظمة السياسية غير التقليدية كالنظام المختلط ، بل وحتى الأنظمة التي تكون من طبيعة خاصة كما هو الحال في الدساتير العراقية للأعوام 2004 و2005 . وغيرها من دساتير الدول .
3. لتطور حل البرلمان مظاهر متعددة منها ما هو مشار إليه في أعلاه ومنها ما يتعلق في أسباب وغايات استخدامه ، ولعل هذا التطور ملاحظ بصورة جلية في الدساتير العراقية، فابتداء أخذ القانون الأساسي بالحل بوصفه أداة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واستعمل بصورتيه الرئاسية والوزارية ، ثم تبنى القانون ذاته فكرة الحل التلقائي للمجلس النيابي حينما يراد تعديل الدستور . كما أن قانون إدارة الدولة تبنى كذلك فكرة الحل التلقائي للجمعية الوطنية . غير إن دستور عام 2005 تبنى صورة الحل الذاتي لمجلس النواب ، وان كانت

هذه الصورة لا تتسق مع كون نظام الحكم برلماني قائم على أساس التوازن بين السلطات .

4. أختلف الفقه الدستوري في تعريف حل البرلمان ، وكان مبنى ذلك اختلاف زاوية نظرهم إلى الحل بوصفه إجراء دستوري منظم ، ولاحظنا أن التعريف الذي يركن إليه أغلب الفقه هو ذلك الذي يعرف الحل بنشأته التاريخية أي كموازن لمركز السلطتين ، تاركين ما سواه من صور الحل الأخرى ، وهو ما بينا عدم دقته من الناحيتين العلمية والعملية .

5. قد ينظم الدستور جملة من الإجراءات التي تؤثر على وجود البرلمان وعلى ممارسته لوظائفه المعتادة وذلك في ثنايا نصوصه ، منها ما يكون ذا أثر محدود كالتأجيل ، ومنها ما يؤدي إلى ترتيب أثار قانونية تقترب من تلك التي تترتب على الحل . ولكن هذا الاقتراب لا يعني أن الحل وغيره من الإجراءات سواء ، بل إن هناك فروقا ملاحظة بينهم .

6. قد تتعدد المعايير التي يلجأ إليها لبيان صور الحل ، غير إن المعيار الذي اعتمدناه، هو ذلك الذي ينظر إلى الجهة التي يكون لها الاختصاص في حل البرلمان ، وهذه الجهة قد تكون نفسها المنصوص عليها في الدستور وقد تكون غيرها ، لاسيما في صورة الحل المتأتي من السلطة التنفيذية (الرئاسي والوزاري) ، وذلك نتيجة للاعتبارات السياسية التي تحيط تطبيق نصوص الدستور . والصور التي عرضنا لها تهدف ، في مجملها إلى إقامة نوع من الرقابة على عمل أعضاء البرلمان ، لئلا يؤدي عدهم ممثلين عن الشعب إلى استبدادهم وممارستهم لوظائفهم الدستورية بشكل يتعارض مع مهامهم الأساسية . ويمكن أن يرد استثناء على ذلك والذي يتحقق بصورة الحل الذاتي ، التي تعد ملاءمة لنظام حكومة الجمعية الذي يقوم في الأصل على أساس اندماج السلطات. غير أن الدول التي تبنت هذه الصورة

من الحل ، والتي لم تعد تعتمد نظام حكومة الجمعية ، كالدستور النمساوي بعد تعديله عام 1929 والدستور التركي لعام 1982 ، قد خففت من مساوئ الحل الذاتي عندما أخذت بالحل الرئاسي فضلا عن الحل التلقائي لتحقيق الغاية المتقدمة ، فضلا عن إن الحل الذاتي نادرا ما يحاط استعماله بحدود تنظمه ولعل مرد ذلك إلى أن تقريره يعتمد على إرادة البرلمان الذي يعد ممثلا لإرادة الشعب .

7. حينما أخذ المشرع الدستوري العراقي في عام 2005 بالحل الذاتي فانه لم يكن موفقا في هذا التنظيم الدستوري ، ذلك لان هذه الصورة من الحل – فضلا عما سبق ذكره – تؤدي إلى إحداث الآثار الآتية :

أ. الإخلال بفكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأولى مع ما يرتبه ذلك من إضعاف مركز الثانية .

ب. تغيير طبيعة النظام السياسي المتبنى في المادة الأولى من الدستور ، حيث يتحول من نظام برلماني إلى نظام حكومة الجمعية ، وهو نظام لا يتفق والنظام السياسي الحالي .

ت. يمنح الحل المتبنى في دستورنا الفرصة لظهور دكتاتورية واستبداد المجلس النيابي ذاته لانعدام التأثير المتبادل بينه والسلطة التنفيذية .

ث. انطلاقا من عدم اتساق الحل المتبنى في الدستور والنصوص الدستورية الأخرى ولاسيما نص المادة الأولى منه ، فقد تأثر بذلك التنظيم الدستوري للحدود التي يجب أن تقف عندها سلطة الحل ، فجاءت النصوص الدستورية بحدود قليلة جدا فضلا عن كون بعضها واهنا في مضمونه .

8. تتعدد الحدود المنظمة في الدستور ، التي تتعلق بموضوع حل البرلمان ، وهذه الحدود منها ما هو سابق لإجراء الحل ومنها ما هو لاحق عليه ، وهذا التعدد في

الحدود يقابله تعدد واختلاف في مواقف الدساتير محل المقارنة من الأخذ بها وتنظيمها.

9. الحدود السابقة على الحل جاءت بحسب أصلها متعددة ، غير إننا قسمناها على حدود إجرائية وشكلية وأخرى زمانية :

أ- فبالنسبة للحدود الإجرائية والشكلية ، نجد أن الأولى تمثلت بضرورة إجراء الاستفتاء الشعبي وأخذ رأي جهة ما قبل الحل هذا الرأي الذي قد يقتصر على حد الاستشارة التي لا تكون ملزمة ، وقد يشترط فيه المشرع الدستوري أن يكون ملزما . أما الثانية فهي تسبيب قرار الحل سواء أكان تسبيبا صريحا أم ضمنيا ، وخضوع قرار الحل لقاعدة التوقيع الجاور . ولم يكن للدستور العراقي لعام 2005 نصيبا من هذه الحدود سوى ذلك المتعلق بأخذ موافقة رئيس الجمهورية على طلب الحل المقدم من رئيس مجلس الوزراء على الرغم من كون الحل ذاتيا!.

ب- أما الحدود الزمانية فهي تلك الحدود التي يجب أن لا يحل البرلمان ابتداء في حال تحقق زمن أي منها ، وهذه الحدود قد تتحقق في المدد الزمنية الاعتيادية ومنها المدة الزمنية التي تبتدئ منها ولاية جديدة للبرلمان ، مدة الحلول الرئاسي ومدة الاقتراع على الثقة بالوزارة . وقد تكون هذه الحدود واجبة التطبيق في الازمنة الاستثنائية التي تمر بها الدولة بحيث لا يجوز حل البرلمان خلال مدة إعلان حالة الأحكام العرفية والطوارئ أو في حالة الأزمات الخاصة . ولم يكن المشرع الدستوري العراقي في عام 2005 قد نظم أيا من هذه الحدود ما خلا حد عدم جواز حل مجلس النواب أثناء مدة استجواب رئيس الوزراء هذا الحد الذي أصابه الوهن في تنظيمه الدستوري . أما الحد المتعلق بعدم جواز حل

المجلس أثناء حالة الطوارئ فلم ينظمه الدستور وإنما استخلصناه من مفهوم النصوص الواردة في الدستور استخلاصا .

10. الحدود اللاحقة على حل البرلمان منه ما هو موضوعي ومنها ما هو إجرائي ومنها ما هو زماني :

أ- فبالنسبة للحدود الموضوعية فإنها تظهر من خلال فكرة عدم جواز حل البرلمان للموضوع نفسه ومن ثم يكون الحد متعلقا بعدم جواز تكرار الحل للسبب نفسه. وفيما يتعلق بالحد الإجرائي فهو يتمثل بضرورة استقالة الوزارة التي تم في عهد ولايتها الحل . على أن أحكام الدساتير قد تباينت مابين اشتراط الاستقالة مباشرة بعد حل البرلمان ومابين اشتراط ذلك بعد إجراء الانتخابات الجديدة . ومنها ما نص على هذا الحد صراحة ومنها ما بينه ضمنا .

ب- أما بالنسبة للحدود الزمانية فتتعلق بضرورة إجراء الانتخابات العامة خلال مدة زمنية معينة لكي لا تتعطل الحياة البرلمانية في الدولة وينهدم مبدأ الفصل بين السلطات لأجل غير مسمى . ولذا وضعت الدساتير العربية جزاء سياسيا لمخالفة هذا الحد الدستوري يتمثل باعتبار الحل كأن لم يكن وعودة المجلس المنحل لممارسة اختصاصاته الدستورية كاملة . وقد أرتبط بهذا الحد حد أخر تمثل بضرورة اجتماع المجلس الجديد خلال مدة زمنية معينة ، وان اختلفت الدساتير في كيفية تنظيم كلا الحدين في نصوصها . وقد تعلق الحد الزمني الأخر بوجوب عدم تكرار الحل خلال مدة زمنية معينة ، مهما كان سبب الحل ، مع وجود استثناء مهم أوردته بعض الدساتير في هذا المجال وهو ذلك المتعلق بجواز حل البرلمان إذا استحال تشكيل وزارة جديدة وان كان المجلس قد انتخب حديثا . ويلاحظ أن الدستور العراقي لعام 2005 لم يأخذ بأي من الحدود

السابقة باستثناء ذلك المتعلق بضرورة إجراء الانتخابات خلال ستين يوما تاركا تحديد موعد اجتماع المجلس الجديد إلى النص العام الوارد في المادة (54) منه .

11. إن المسوغات الفلسفية للحدود الدستورية الخاصة بحل البرلمان لم تعالج بصورة واضحة ودقيقة في أغلب المؤلفات الخاصة بموضوع حل البرلمان ، وقد حاولنا أن نؤصل لها من خلال الأخذ بما أشار إليه الفقه من أفكار خاصة وأخرى عامة تعالج كل حد منها .

12. لقد تأثر الدستور الأردني لعام 1952 ببعض الأحكام الدستورية الواردة في القانون الأساسي العراقي لعام 1925 ، بوصف الأخير ثاني دستور في الوطن العربي ، وأوجه هذا التأثر التي لمسناها خلال بحثنا تظهر من خلال الآتي :

أ- المكنة الممنوحة للسلطة التنفيذية في الطلب من البرلمان تأجيل الاقتراع بها لمدة زمنية معينة لا يجوز حل المجلس النيابي خلالها .

ب- الأخذ بفكرة التسبيب الضمني للإرادة الملكية الصادرة بحل المجلس النيابي دون التسبيب الصريح .

ثانيا : التوصيات :

إضافة لما سبق لنا أن ابديناه من توصيات في بعض مفردات البحث ، لاسيما بخصوص الدساتير المقارنة ، فإننا سنورد هنا بعض التوصيات الأخرى التي تخص هذه الدساتير وتلك التي تخص الدستور العراقي لعام 2005 .

❖ **التوصيات ذات العلاقة بدساتير الدول المقارنة :**

1. ضرورة اخذ المشرع الدستوري في اليونان ، اسبانيا ، تركيا ، لبنان ، الأردن . بالحد المتعلق بالتسبيب الصريح لقرار حل البرلمان ، وعلى السلطة المختصة بالحل أن

تلتزم بمضمون هذا الحد التزاما جديا بأن تضمن مرسوم الحل الأسباب الحقيقية الداعية إلى حل البرلمان .

2. لا بد لدساتير الدول محل المقارنة ذات النظام البرلماني والمختلط أن تحدد موقفها صراحة من الحد المتعلق بالتوقيع المجاور ، إما بالإعفاء منه صراحة كما فعل دستوري فرنسا والمغرب ، وإما أن تنص عليه بصورة صريحة كما فعلت الدساتير الأخرى ، وذلك أفضل من ترك الأمر للاجتهادات الفقهية التي قد تختلف حول تفسير موقف المشرع الدستوري .

3. تضمين دساتير ألمانيا ، اسبانيا ، لبنان ، الأردن ، الكويت ، اليمن ،المغرب ومصر. نصا يقضي بعدم جواز حل البرلمان في دورة انعقاده الأولى ، وذلك لإعطاء البرلمان المنتخب حديثا الوقت الكافي لمعرفة توجهاته على مختلف الأصعدة .

4. إذا كان الأخذ بحد عدم جواز حل البرلمان أثناء مدة الاقتراع على الثقة بالوزارة ، يمنح النواب نوع من الضمانة لممارسة مهامهم الرقابية دون تسليط سلاح الحل نحوهم ، فهذا يفرض علينا أن نوصي المشرع الدستوري في بعض دول المقارنة إلى الأخذ به ، مع اقتراحنا الموجه إلى المشرع الأردني بضرورة الأخذ بهذا الحد على أطلاقه وعدم اقتصاره على مدة تأجيل الاقتراع على الثقة فحسب .

5. إيراد نص من قبل المشرع الدستوري اللبناني ، الأردني ، الكويتي ، اليمني والمغربي ، يمنع بمقتضاه حل البرلمان خلال فترة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ ، مع ضرورة اجتماع البرلمان عند إعلان أيا منهما إذا كان منحلا . لتحقيق نوع من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في هذه الظروف هذا من ناحية ، ولتعاون المؤسسات الدستورية للخروج من هذه الظروف الاستثنائية من ناحية أخرى .

6. الأخذ من قبل المشرع الدستوري الاسباني ، التركي ، الأردني والكويتي . بما هو مستقر في الأنظمة الدستورية الأخرى محل المقارنة من حيث إيرادها تحديد كامل لموعد الانتخابات الواجب إجراؤها بعد حل البرلمان ، وتحديد موعد دستوري لانعقاد المجلس الجديد الذي يجب أن لا يتجاوز عشرة أيام من إعلان النتائج النهائية للانتخابات ، حفاظا على استمرار الحياة النيابية وعدم ترك ثغرة دستورية قد تنفذ منها الإرادة الدكتاتورية للسلطة التنفيذية .

7. ضرورة اقتفاء مشرعي الدساتير العربية ما أقره الدستور المغربي من نص يقضي بعدم جواز حل البرلمان خلال السنة الأولى لانتخاب المجلس الجديد إلا إذا تعذر تشكيل الوزارة .

8. أن ينص المشرع الدستوري في بعض الدول على بعض الحدود التي تنظم الحل وان كان الحل ذاتيا ، على أن تكون هذه الحدود ذات فائدة في الأثر المترتب عليها ، ذلك لان البرلمان واحدا من السلطات التي يؤسسها الدستور ويمنحها اختصاصات معينة ، فيتعين عليه والحالة هذه أن يحترم الفكرة الدستورية التي تمنع من استبداد أية جهة مؤسَسة على من سواها الأمر الذي يتنافى مع المبادئ الدستورية الحديثة .

❖ **التوصيات ذات العلاقة بدستور العراق لعام 2005 :**

نورد في أدناه التوصيات التي نرى ملاءمتها لما شاب الدستور العراقي من نواقص ذات اثر واضح في نظامه الدستوري والسياسي والتي نأمل أن تجد طريقها للقبول :

1. لابد للمشرع الدستوري العراقي ابتداء تنظيم الأحكام الخاصة بمجلس الاتحاد بوصفه المجلس الثاني المكون للسلطة التشريعية الاتحادية بحسب المادة (48) من

الدستور، وعدم ترك تنظيمه للقانون الذي يصدره مجلس النواب . لان في ذلك بدعة دستورية لا سند لها من المبادئ الدستورية في دول العالم ولاسيما الاتحادية منها .

2. قيام المشرع الدستوري بتنظيم موضوع تأجيل اجتماعات مجلس النواب ، وأن يتم أعطاء هذا الحق لكل من أعضاء المجلس نفسه ورئيس مجلس الوزراء ، فيضاف إلى الدستور نص المادة (64) ، مع تعديل أرقام المواد التي تليها ، ويقرأ كالأتي (يجوز لخمسين عضوا من أعضاء مجلس النواب ، ولرئيس مجلس الوزراء ، طلب تأجيل جلسات المجلس لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوما .) .

3. قيام المشرع الدستوري بإلغاء الحل الذاتي لمجلس النواب ، حيث نرى ضرورة حذف نص المادة (64/ أولا) ، ويقرأ النص المتقدم كالأتي :

- أولا- لرئيس مجلس الوزراء ، بعد المداولة في مجلس الوزراء ، أن يحل مجلس النواب . ويصدر رئيس الجمهورية مرسوما بذلك على أن يكون مسببا .
- ثانيا- لرئيس الجمهورية ، وعند الضرورة ، أن يحل مجلس النواب بمرسوم جمهوري مسبب يوقع عليه رئيس مجلس الوزراء والوزراء .
- ثالثا- لا يجوز حل مجلس النواب خلال فترة الاقتراع على الثقة برئيس مجلس الوزراء .) . وبذلك فأن النص المقترح من الممكن أن يحقق نوعا من التوازن بين السلطتين ، كما أنه يضمن الدور التحكيمي لرئيس الجمهورية .

4. الأخذ بصورة الحل التلقائي لمجلس النواب في الأحوال الآتية :

أ. يضاف إلى نص المادة (70) بندا (ثالثا) نصه الأتي (ثالثا- إذا لم يتسن انتخاب رئيس الجمهورية في الاقتراع الثاني ، يحل مجلس النواب ، وتجرى الانتخابات في

مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما . يجتمع المجلس الجديد خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات .).

ب.يضاف إلى نص المادة (76) بندا (سادسا) ينص على الأتي (سادسا- إذا لم يتسن لمجلس النواب منح الثقة لمجلس الوزراء والمنهاج الوزاري خلال المدد المنصوص عليها فيما تقدم ، يحل مجلس النواب ، وتجرى الانتخابات خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما . يجتمع المجلس الجديد خلال مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات .) .

5. يضاف إلى نص المادة (61/ تاسعا) فقرة جديدة تقرأ كالأتي (ه - لا يجوز حل مجلس النواب خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ . ينعقد المجلس حكما إذا لم يكن منعقدا لأي سبب كان .) .

6. يضاف إلى نص المادة (61/ سادسا) فقرة جديدة تقرأ كالأتي (ج- لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب في مدة مساءلته عن إحدى الحالات المتقدمة). وحالات مساءلة رئيس الجمهورية حسب الدستور هي :الحنث في اليمين الدستورية ، انتهاك الدستور ، الخيانة العظمى .

7. فيما يتعلق بالحلول الرئاسي نرى ضرورة أن يأخذ المشرع بما يأتي :

أ. يضاف بند جديد إلى المادة (75) من الدستور وليكن (رابعا) يقرأ كالآتي: (رابعا– إذا غاب رئيس الجمهورية لأي سبب كان ، لمدة لا تتجاوز ستين يوما، يتم انتخاب رئيس جديد ، وفقا لأحكام هذا الدستور ، خلال مدة لاتتجاوز ثلاثين يوما من انتهاء مدة الغياب .) .

ب. إضافة بند جديد للمادة المذكورة أعلاه وليكن (خامسا) يقرأ كالأتي (خامسا- في حالة غياب رئيس الجمهورية أو خلو منصبه ، لأي سبب كان ، لا يجوز حل مجلس النواب .) .

8. في سبيل تعزيز المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء ، فإننا نرى ضرورة تعديل النصوص الدستورية ذات العلاقة بموضوع البحث بالشكل الأتي :

أ. حذف نص المادة (61/ ثامنا – ب – 1) الذي يمنح رئيس الجمهورية الاختصاص بالطلب إلى مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

ب. إضافة نص إلى المادة (73) وليكن البند (أحد عشر) ينص على الأتي (أحد عشر- يوقع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون على مراسيم رئيس الجمهورية جميعها . ماعدا تلك الواردة في المادة (76/ أولا ، ثالثا ، خامسا، سادسا.) . وهذه البنود سبق لنا أن اقترحناها في أعلاه .

9. يضاف إلى الدستور نص المادة (60) مع تعديل أرقام المواد التي تليها والذي يقرأ كالأتي (لا يجوز حل مجلس النواب خلال مدة سنة من تاريخ انتخابه ، إلا إذا تحققت واحدة من الحالات الواردة في المادتين (70/ ثالثا) ، (76/ سادسا) . وهذان البندان سبق لنا أن اقترحناهما في أعلاه .

المصادر

أولا : القران الكريم

ثانيا : المعاجم والقواميس

❖ معاجم اللغة العربية

1. إبراهيم الزيات وآخرون : المعجم البسيط ، ج1 ، ط3 ، تركيا ، المكتبة الإسلامية ، 1970.
2. السيد محمد الحسيني : شرح القاموس امسمى تاج العروس ، المجلد 7 ، دار الفكر للطباعة والنشر ، بلا سنة طبع .
3. المعجم العربي الأساسي ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والأعلام ، بلا مكان طبع ، 1989 .
4. المنجد في اللغة ، ط37 ، بيروت ، دار الشرق ، 2001 .
5. محمد بن اليعقوب الفيروز آبادي : القاموس المحيط ، إعداد وتقديم محمد المرعشلي ، بيروت ، دار إحياء التراث العربي ، 2001 .
6. محمد بن مكرم بن منظور : لسان العرب ، ط3 ، المجلد 3، بيروت ، دار إحياء التراث العربي ، بلا سنة طبع .

❖ قواميس اللغات الأجنبية

1. حارث سليمان الفاروقي : المعجم القانوني ، انجليزي – عربي ، ط5 ، بيروت ، مكتبة لبنان ، 1988 .
2. د. زاهي طلعت : القاموس الشامل ، بيروت ، دار الراتب الجامعية ، بلا سنة طبع .
3. قاموس أطلس : انجليزي – عربي ، ط1 ، القاهرة ، مركز أطلس للدراسات والأبحاث ، 2003.
4. قاموس أكسفورد ، انجليزي – عربي ، دار جامعة أكسفورد للطباعة والنشر ، 1980.

5. قاموس لاروس ، فرنسي – عربي ، بيروت ، مكتبة لبنان ، 1996 .

ثالثا : كتب المنطق

1. د. عبد الهادي الفضلي : خلاصة المنطق ، بغداد ، دار الكتب العلمية ، 1427.

2. د. مصطفى إبراهيم الزلمي : المنطق القانوني في التصورات ، ط3 ، بغداد ، المكتبة القانونية ، 2009.

رابعا : الكتب القانونية العربية

1. د. إبراهيم أبو خزام : الوسيط في القانون الدستوري ، ك1 ،ط2 ، بيروت ، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، 2002.

2. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظام الدستوري اللبناني ، بيروت ، الدار الجامعية ، 1983.

3. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2003.

4. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية العامة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف، 2006 .

5. د. إبراهيم طه الفياض : مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة ، في كتاب "دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية في الدستور العراقي الجديد" ، جامعة دي بول ، 2005 .

6. د. إحسان المفرجي . د. كطران زغير نعمة . د. رعد ناجي الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط4 ، بغداد ، المكتبة القانونية ، 2007.

7. د. أحمد أحمد الموافي : رؤية حول الفيدرالية في العراق ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 2008.

8. د. احمد أحمد الموافي : مبادئ القانون الدستوري الكويتي ، الكويت ، بلا سنة طبع .

9. د. أحمد سعيفان : الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، بيروت ، منشورات الحلبي، 2008 .

10. د. أحمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2003 .

11. د. إسماعيل إبراهيم البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1993 .

12. د. إسماعيل مرزه : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط3 ، بغداد ، دار الملاك، 2004.

13. د. اشرف عبد الفتاح أبو المجد : تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء ، الإسكندرية، منشأة المعارف ، 2007.

14. د. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، ط3 ، القاهرة ، مكتبة عبد الله وهبة ، 1946.

15. د . أنور أحمد رسلان : وجيز القانون الإداري ، القاهرة ، مطابع الطوبجي ، 1999.

16. د. إيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة ، عالم الكتب ، 1982 .

17. د. بدر محمد حسن عامر : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2011.

18. د. بشير علي محمد باز : حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، الإسكندرية، دار الجامعية الجديدة للنشر ، 2004.

19. د. بكر القباني : دراسة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع.

20. د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1975 .

21. د. حازم صادق : سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2009 .

22. د. حسان محمد شفيق العاني : الدستور وكفالة حقوق الإنسان ، في كتاب" دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية في الدستور العراقي الجديد" ، جامعة دي بول ، 2005 .

23. د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، بغداد ، جامعة بغداد ، 2005.

24. د. حسان محمد شفيق العاني : الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، بغداد ، المكتبة القانونية ، 2007.

25. حسن الحسن : القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط2 ، بيروت ، دار مكتبة الحياة ، 1963 .

26. د. حسن سيف أبو السعود : القانون الدستوري ، بغداد ، مطبعة الجزيرة ، 1938.

27. د. حسنين المحمدي بوادي : غزو العراق بين القانون الدولي والسياسة الدولية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2005 .

28. د. حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية ، بيروت ، منشورات الحلبي ، 2006.

29. د. حسين عذاب السكيني : الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي – النظام البرلماني / السلطة التنفيذية – ، البصرة ، الغدير للطباعة ، 2009 .

30. د. حمدي علي عمر : الانتخابات النيابية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2001 .

31. د. حميد حنون خالد : قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، في كتاب" دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية في الدستور العراقي الجديد" ، جامعة دي بول ، 2005 .

32. د. حميد حنون خالد : الأنظمة السياسية ، بغداد ، مطبعة الفائق ، 2008 .

33. د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، بغداد، مكتبة السنهوري ، 2012 .

34. د. جهاد زهير ديب : حق حل البرلمان في النظم الدستورية ، الإسكندرية ، دار الوفاء القانونية ، 2013 .

35. د. جمال سلامة علي : النظام السياسي والحكومات الديمقراطية ، ط2 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2007 .

36. د. داود الباز : النظم السياسية ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، 2006 .

37. د. رأفت دسوقي : هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2006.

38. د. رافع خضر شبّر : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد ، مكتبة السنهوري ، 2012.

39. د. رافع خضر شبّر : الخيانة العظمى ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، 2013 .

40. د. رافع خضر شبّر : انتهاك الدستور ، بغداد ، مكتبة السنهوري ، 2013 .

41. د. رعد ناجي الجدة : التطورات الدستورية في العراق ، بغداد ، بيت الحكمة ، 2004.

42. د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط5 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2005 .

43. د. رمضان محمد بطيخ : النظم السياسية والدستورية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2009 .

44. د. زحل محمد الأمين : مبدأ الشرعية في النظامين الدستوري والدولي ، ط2 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2011.

45. د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، المجلد 2، بيروت ، 2006 .

46. د. سامي جمال الدين : الدعاوى الإدارية ، ط2 ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2003.

47. د. سعاد الشرقاوي : القانون الدستوري والنظام السياسي المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2001.

48. د.سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2002 .

49. د. سعد عصفور : النظام الدستوري المصري ، الإسكندرية ، منشاة المعارف ، 1980.

50. د. سعيد السيد علي : المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2005 .

51. د. سعيد بو الشعير : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج2، ط4، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بلا سنة طبع .

52. د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، ط4 ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1979 .

53. د. سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار الفكر العربي، 1988.

54. د. سمير صباغ : الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، 2000 .

55. د . شاب توما منصور : القانون الإداري ، ط3 ، جامعة بغداد ، 1978 .

56. د. صالح بلحاج : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2010 .

57. د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب ، د. شفيق عبد الرزاق السامرائي : النظام الدستوري في العراق ، بغداد، دار الكتب للطباعة والنشر ، 1980 -1981 .

58. د . صالح جواد الكاظم ، د . علي غالب العاني : الأنظمة السياسية ، بغداد ، دار الحكمة ، 1991 .

59. د. صبري محمد السنوسي : الوسيط في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 2008.

60. د. عادل الحياري : القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، عمان ، 1972.

61. د. عادل الطبطبائي : السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، الكويت ، منشورات مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية ، 1985 .

62. د. عبد الحسين شندل عيسى : نظام الحكم في العراق وفق دساتيره المعاصرة ، بغداد ، المكتبة القانونية ، بلا سنة طبع .

63. د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية ، ط6، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1989.

64. د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2000.

65. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الدستوري ، بيروت ، الدار الجامعية ، 1987.

66. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1991.

67. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2004.

68. د. عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، بيروت ، دار النهضة العربية، 1968 .

69. د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2001 .

70. د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، القاهرة، دار النهضة العربية ، 1981 .

71. د. عثمان خليل عثمان : القانون الدستوري ، بغداد ، مطبعة الأهالي ، 1939 – 1940.

72. د. عصمت عبد الله الشيخ : الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2002 .

73. د. عصمت عبد المجيد بكر : أصول تفسير القانون ، ط 2 ، بغداد ، 2009 .

74. د. علاء عبد المتعال : حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2004 .

75. د. علي محمد بدير ، د. عصام البرزنجي ، د. مهدي السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ط4 ، بغداد ، المكتبة القانونية ، 2009.

76. د. علي يوسف الشكري : انتهاء ولاية الرئيس ، عمان ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، 2010.

77. د. عمر محمد الشوبكي : القضاء الإداري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2001.

78. د. عمرو فؤاد بركات : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع .

79. د. عدنان عاجل عبيد : القانون الدستوري ، النجف الأشرف ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر ، 2010 .

80. د. عصام البرزنجي : السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، القاهرة ، 1971.

81. د. عفيفي كامل عفيفي : الأنظمة النيابية الرئيسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 2002 .

82. د. غازي فيصل مهدي : نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان ، بغداد ، 2008.

83. د. فائز عزيز أسعد : انحراف النظام البرلماني في العراق ، بغداد ، مطبعة السندباد ، 1984 .

84. د. فائز عزيز أسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، دار البستان للنشر ، 2005 .

85. د. فائز عزيز أسعد : نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية ، بغداد ، دار البستان للنشر ، 2005.

86. د. فاتن كمال : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في البحرين ، القاهرة ، مطبعة مراد أبو المجد ، 2012 .

87. فراس عبد الرزاق السوداني : العراق مستقبل بدستور غامض ، عمان ، دار عمار للنشر والتوزيع ، 2005 .

88. د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط2، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1974.

89. د. ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، 2004 .

90. د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 2005 .

91. د. ماهر صالح علاوي : الوسيط في القانون الإداري ، الموصل ، دار ابن الأثير للطباعة والنشر ، 2009 .

92. د. محسن العبودي : المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2006 .

93. د. محسن خليل : القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة ، بيروت ، دار النهضة العربية ، 1972 .

94. د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، بيروت ، دار النهضة العربية ، 1973.

95. د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1987 .

96. د. محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ، بيروت ، الدار الجامعية ، 1992.

97. د. محمد أحمد غوبر : التوازن بين السلطات العامة في دساتير الجمهورية اليمنية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ،2010 .

98. د. محمد انس قاسم جعفر : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1999 .

99. د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، ط4 ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2002 .

100. د. محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، ط2 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2003 .

101. د. محمد باهي أبو يونس : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، 2002 .

102. د . محمد بكر حسن : الوسيط في القانون الإداري ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي ، 2006 .

103. د. محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري ، ك2 ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 .

104. د. محمد جمال عثمان جبريل : التجربة الدستورية التركية ،القاهرة ، بلا سنة طبع .

105. د. محمد سليم غزوي : الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية ، عمان ، الجامعة الأردنية ، 1985 .

106. د. محمد سليم غزوي ، نظرات حول الديمقراطية ، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر ، 2000 .

107. د. محمد طه بدوي ، د. ليلى أمين مرسي : مقدمة إلى العلوم السياسية ، الإسكندرية ، الدار الجامعية ، 1999 .

108. د. محمد قدري حسن : القانون الإداري ، عمان ، إثراء للنشر والتوزيع ، 2009.

109. د. محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1988 .

110. د. محمد عبد الحميد أبو زيد : القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، 1994-1995.

111. د. محمد عبد الحميد أبو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً ، ط2 ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1995.

112. د. محمد طي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط6 ، لبنان ، 2009.

113. د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية ، بغداد المكتبة القانونية ، 2008.

114. د. محمد كامل ليلة : النظم السياسية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، بلا سنة طبع .

115. د. محمد محمد بدران : الحماية القانونية لحق الأمن ضد اعتداءات الإدارة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1991 .

116. د. محمود أبو السعود حبيب : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، 1990.

117. د. مُريد أحمد عبد الرحمن حسن : التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 2006 .

118. د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان ، بيروت ، الشرقية للنشر والتوزيع، 1969 .

119. د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظرية العامة للدولة ، ط5 ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، 1997 .

120. د. مصطفى أبو زيد فهمي : مبادئ الأنظمة السياسية ، ط10 ، الإسكندرية ، دار الهدى للمطبوعات ، 2007 .

121. د. مصطفى صالح العماوي : التنظيم السياسي والنظام الدستوري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2009 .

122. د. مصطفى كامل : شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي ، ط5 ، بغداد ، مطبعة السلام ، 1947-1948 .

123. د. منذر الشاوي : النظرية العامة في القانون الدستوري، عمان ، دار ورد للنشر والتوزيع ، 2007 .

124. د. نزار توفيق : الصراع على السلطة في العراق الملكي ، بغداد ، دار آفاق عربية، 1984 .

125. د. نزيه رعد : القانون الدستوري العام ، ط2 ، طرابلس ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، 2008.

126. د. نوري لطيف : القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط2 ، بغداد ، مطبعة علاء ، 1979.

127. د. نوري لطيف ، د . علي غالب العاني : القانون الدستوري ، بغداد ، 1981.

128. د. كمال الغالي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، دمشق ، مطبعة الداودي ، 1985-1986 .

129. د. هاني علي الطهراوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2008 .

130. د. وحيد رأفت ، د. وايت إبراهيم : القانون الدستوري ، المطبعة المصرية ، 1937 .

131. د. وجدي ثابت غبريال : السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1988 .

132. د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1974.

133. د. يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، بيروت ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع .

134. د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع .

135. د. يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام ، ج2 ، بيروت ، صادر للمنشورات الحقوقية ، 1998.

خامسا : الأبحاث والمقالات القانونية

1. د. السيد صبري : مركز التاج وامتيازاته في انجلترا ، مجلة القانون والاقتصاد ، السنة 19 ، العدد3-4 ، جامعة القاهرة – كلية الحقوق ، 1949.

2. د. بدرية جاسر الصالح : التشريع الحكومي في الكويت ، مجلة الحقوق ، السنة 19، العدد 2 ، جامعة الكويت ، 1995.

3. د. سعاد الشرقاوي : معالم النظام السياسي المغربي في ظل دستور 1972 ، مجلة القانون والاقتصاد ، السنة 52 ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، 1982 .

4. د. سعاد الشرقاوي : نتائج الانتخابات الفرنسية ومصير الجمهورية الخامسة ، مجلة العلوم الإدارية ، السنة 28 ، العدد 2 ، القاهرة ، 1986 .

5. د. صبري محمد السنوسي : ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة القضائية عليه ، مجلة الحقوق ، السنة 31 ، العدد 4 ، جامعة الكويت ، 2007 .

6. د. عادل الطبطبائي : قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني ، مجلة الحقوق ، السنة 9 ، العدد 3 ، جامعة الكويت ، 1985 .

7. د. عادل الطبطبائي : الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان، مجلة الحقوق ، السنة 15، العدد 2-4 ، جامعة الكويت ، 1991 .

8. د. عبد الحميد متولي : الأنظمة الجمهورية في مختلف صورها ، مجلة الحقوق ، السنة 5 ، العدد3-4 ، جامعة الإسكندرية – كلية الحقوق ، 1951 .

9. د . محمد عبد المحسن المقاطع : مدة الفصل التشريعي وأسباب مده وامتداده وفقاً للتنظيم الدستوري الكويتي ، مجلة الحقوق ، السنة 13 ، العدد2، جامعة الكويت ، 1989.

10. د. محمد فؤاد مهنا : النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية ، مجلة القضاء ، السنة 24 ، العدد 4 ، بغداد – نقابة المحامين ، 1969.

سادسا : الرسائل والاطاريح الجامعية

❖ الرسائل الجامعية

1. ذبيح ميلود المهذبي : مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة العقيد لخضر – باتنة – كلية الحقوق ، 2006 .

2. سالم ماضي العجمي : النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط - كلية الحقوق ، 2012.

3. علي سعد عمران : ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل – كلية القانون ، 2006 .

4. مها بهجت يونس الصالحي : حل المجالس النيابية في العراق ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد – كلية القانون ، 1995 .

❖ الاطاريح الجامعية

1. إبراهيم حمدان حسين علي : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة – كلية الحقوق ، 1982 .

2. أحمد العزي النقشبندي : تعديل الدستور ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد – كلية القانون ، 1994 .

3. أحمد عارف الضلاعين : الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، 2008 .

4. أحمد عبد اللطيف إبراهيم : رئيس الدولة في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، 1996 .

5. خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس – كلية الحقوق ، 1997 .

6. غازي يوسف زريقي : مبدأ سمو الدستور ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة – كلية الحقوق ، 1990 .

7. فتحي عبد النبي الوحيدي : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة – كلية الحقوق ، 1982 .

8. هشام عبد الصمد الصالح : حل البرلمان في الكويت ، أطروحة دكتوراه ، الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2010 .

سابعا : الكتب القانونية المترجمة

1. أدمار أيسمان : أصول الحقوق الدستورية ، ترجمة عادل زعيتر ، القاهرة ، المطبعة المصرية ، بلا سنة طبع .
2. اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد وآخران، ج1، بيروت ، الأهلية للنشر والتوزيع ، 1974 .
3. أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد وآخران، ج2، بيروت ، الأهلية للنشر والتوزيع ، 1977 .
4. بول سيلك ، رودري والترز : كيف يعمل البرلمان ، ترجمة د. علي الصاوي ، القاهرة ، مكتبة الشروق الدولية ، 2004 .
5. جورج فيدل ، بيار دلفولفيه : القانون الإداري ، ج1 ، ترجمة منصور القاضي ، بيروت، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، 2001 .
6. موريس دوفرجيه : دساتير فرنسا ، ترجمة أحمد حسيب ، القاهرة ، مكتبة الآداب ، بلا سنة طبع .
7. موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، ترجمة د. جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، 1992 .

ثامنا : الأبحاث القانونية المترجمة

1. سيلفانو اروماتاريو : انحراف المؤسسات نحو نظام رئاسي ، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، ترجمة د. محمد عرب ، مراجعة د. وسيم منصوري ، العدد 3 ، 2007

2. سيلين فينتزل : حل البندستاغ الخامس عشر والمادة 68 من القانون الأساسي ، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، ترجمة د. محمد عرب ، مراجعة د. وسيم منصوري ، العدد 4 ، 2006 .

تاسعا : الدساتير الأجنبية والعربية

❖ الدساتير الأجنبية

1. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 .
2. دستور استراليا لعام 1900
3. دستور النمسا لعام 1929 .
4. القانون الأساسي الألماني لعام 1949 .
5. دستور فرنسا لعام 1958 .
6. دستور اليونان لعام 1975 .
7. دستور اسبانيا لعام 1978 .
8. دستور تركيا لعام 1982 .
9. دستور برلين لعام 1995 .
10. دستور سويسرا لعام 2000 .

❖ الدساتير العربية

1. دستور مصر لعام 1923 .
2. القانون الأساسي العراقي لعام 1925 .
3. دستور لبنان لعام 1926 .
4. دستور الأردن لعام 1952 .

5. دستور الكويت لعام 1962 .

6. دستور الجزائر لعام 1996 .

7. دستور اليمن لعام 2001 .

8. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 .

9. دستور العراق لعام 2005 .

10. دستور المغرب لعام 2011 .

11. دستور مصر لعام 2012 .

عاشرا : المصادر المستقاة من الانترنت

❖ المصادر العامة المستقاة من الانترنت

1. د. أمين العضايلة : تعديلات دستور 1952 وأثرها على تنظيم السلطات في الأردن . بحث منشور على موقع : الدليل الالكتروني للقانون العربي . www.arablawinfo.com

2. بن يونس المرزوقي : الأنظمة السياسية للدول النامية ، بحث منشور على موقع : www.mer zougi.net

3. د. حازم الشمري : التكييف الدستوري للنظام السياسي العراقي للمرحلة الانتقالية ، مقالة منشورة على موقع "مركز المستقبل للدراسات والبحوث" : www.mcsrn.net

4. طارق حرب ، شروط حل البرلمان ، مقالة منشورة على موقع : www.alrafiedayn.com

5. عباس الصباغ : مجلس النواب يستطيع التشريع في ظل حكومة مستقيلة ، مقالة منشورة على موقع : http://batrountoday.com

6. د. ليث نصراوين : تطبيق الحكومات البرلمانية في الأردن بحاجة إلى تعديل الدستور ، مقالة منشورة على الموقع : www.Lawjo.not

7. الموقع الرسمي لمجلس العموم البريطاني www.parliament.Uk

8. تعليق حول المادة (12) من الدستور الفرنسي لعام 1958 (باللغة الفرنسية) منشور في موقع مجلة دالوز : www.nog.dalloz.fr

9. Double Dissolution . in web site : www.peo.gov.au

10. M. Hook , O .Gay : Dissolution of parliament . Library House of Commons , 2010. www.parliament.uk

❖ المصادر المستقاة من المكتبة الافتراضية

1. D . P. Kommers : The Federal Constitutional Court . www.Jstor.org

2. R. Hazell : Constitutional Reform in the United Kingdom .

.www.springer.com

3. R. Gavison : what Belongs in Constitution . Nether lands , 2002 .

www.springer.com

احد عشر : المصادر الأجنبية

❖ المصادر باللغة الانجليزية

1- A.W.Bradley , K . D. Ewing : Constitutional and Administrative Law, 14ed ,P.E.L, London , 2007.

2- C.Turpin , A. Tomkins : British Government and the Constitution

4. 6 th ed , Cambridge University press , 2007 .

5. 3- J. Alder : Constitutional and Administrative Law , 5th ed , London, 2005.

6. 4- R. Clements , J. kay : Constitutional and Administrative Law ,3ed, Oxford University press, 2004-2005 .

7. 5- S . A . de Smith : Constitutional and Administrative Law , London , 1975.

8. 6- S.I. Jennings : The British Constitution , 5th ed , Cambridge University press , 1971.

9. 7- S . J. Al - Kadhem : Constitutional and Administrative Law , Baghdad University Press ,1994 .

❖ المصادر باللغة الفرنسية

Les livers :

A. Esmein : Droit Constitutionnel Francais et Compare , Tome second , Paris , 1928.

1. B.Chantebout : Droit Constitutionnel , 20 ed , Paris, 2003.

2. B . Jenneau : Droit constitutionnel et Institutions politiques, septime ed , Dalloz, Paris, 1987 .

B. Leclercq : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel , deuxieme ed , Paris , 1977 .

3. G. Burdeau : Manuel Droit Constitutionnel , 21 ed ,L.G.D.J. Paris, 1988.

4. M . Duverger : Institutions Politiques et Droit Constitutionnel , Sixeme ed , Paris ,1962 .

5. R . Fusilier : Les Monarchies Parlementaires , Les ed ouvries, Paris,1968

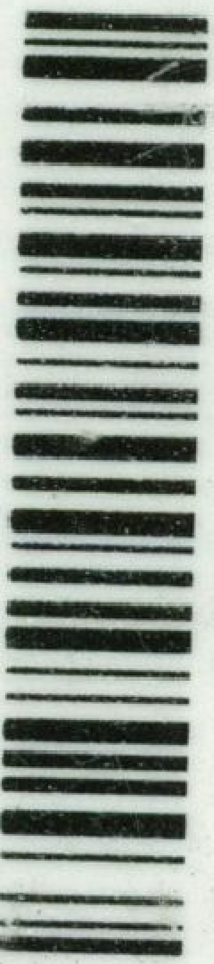
ARTICLES :

1. 1-M.EZ.Gordon : Histoire Du regime Parlementaire Anglais , Revue AL Qanoun wal lgtisad , 1xeme Annee, No1, 1939.

2. 2-Zerari Fathi : Le Naissance du Droit Constitutionnel , Journal of Law, Vol 33 , No3 , university of Kuwait , 2009.

الحدود الدستورية
لحل البرلمان

دراسة مقارنة







المملكة الأردنية الهاشمية
عمان - العبدلي - شارع الملك حسين
قرب وزارة المالية - مجمع الرضوان التجاري رقم 118
هاتف: 4611169 6 962+ - 4616436 6 962+
فاكس: 4616435 6 962+
ص.ب 926141 عمان 11190 الأردن
info@daralredwan.com
www.redwanpublisher.com